

La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

Boletín de Estudios Fiscales No. 17

Distribución Gratuita

Centroamérica, Junio 2014

Icefi

La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana. Guatemala – Centroamérica: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2014. 116 p.

ISBN: 978-9929-8123-9-0

1. Transparencia fiscal. 2. Transparencia tributaria. 3. Combate a la corrupción. 4. Acceso a la información. 5. Gasto público. 6. Gobierno abierto. 7. Centroamérica. 8. República Dominicana. I. Título

Supervisión:

Jonathan Menkos Zeissig – Director Ejecutivo

Coordinación:

Ricardo Barrientos – Economista Sénior

Investigación y redacción:

Carlos Melgar – Investigador

Producción y supervisión:

Adelma Bercián – Directora de Comunicación

Juan Pablo Ozaeta – Oficial de Comunicación

Edición: Isabel Aguilar Umaña

Diseño de portada y diagramación:

Marlon Alvarado, Marte Estudio

Impresión: Serviprensa

Administración:

Iliana Peña – Coordinadora Administrativa Financiera

Número de ejemplares: 500

Fecha de impresión: Junio, 2014

Esta publicación es de distribución gratuita. Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas comunicacion@icefi.org, info@icefi.org y puede descargarlo en icefi.org

Con el apoyo financiero de:



El contenido y las opiniones de este documento son responsabilidad del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, y no representan necesariamente la opinión de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Resumen

La transparencia fiscal atiende de manera integral el ámbito de la tributación (la responsabilidad de la ciudadanía y la iniciativa privada), así como la correcta utilización de los recursos del Estado tomando en cuenta que los servidores públicos deben administrar con probidad, eficacia y eficiencia para favorecer el desarrollo humano y económico (la responsabilidad del gobierno respecto a la transparencia del gasto público).

Durante la última década esfuerzos normativos y de cooperación multilateral en el contexto internacional fueron claves en el impulso de agendas de trabajo para que las sociedades sean más transparentes y todos los sectores rindan cuentas. Sin embargo, para lograr prácticas eficaces contra la “cultura” de opacidad que se vive en nuestra región aún persisten desafíos.

En el Boletín de Estudios Fiscales número 17, el Icefi profundiza el conocimiento conceptual de la transparencia fiscal, sus principales referentes internacionales, así como los avances que se registran en Centroamérica y la República Dominicana. Además, propone recomendaciones para institucionalizar planes de transparencia fiscal en la región, aplicando como perspectivas de análisis la legislación, la institucionalidad, el acceso a la información pública y la participación ciudadana.

Abstract

Fiscal transparency reaches all fiscal policy components with an integral view, including taxation (the citizens and private sector responsibility) and the proper use of public resources, which every public servant must manage with probity, effectiveness and efficiency to favor human and economic development (the government responsibility towards public expenditure transparency).

During the last decade, international normative and multilateral cooperation efforts were key to promote work agendas for societies to become more transparent and all sectors more accountable. Nevertheless, challenges persist in order to achieve more effective practices against a “culture” of opacity prevailing in our region.

In its 17th Fiscal Studies Bulletin, Icefi deepens conceptual knowledge on fiscal transparency, its main international referents, and advances in Central American and the Dominican Republic. In the bulletin, Icefi proposes recommendations to institutionalize fiscal transparency plans in the region, applying its analysis framework based on legislation, institutions, access to public information and citizen participation.

Contenido

I	Introducción	10
II.	Marco conceptual de carácter general	12
2.1	El Estado y las finanzas públicas	12
2.2	Renovando los esfuerzos en el combate a la corrupción	14
2.3	La transparencia fiscal	16
2.4	Perspectivas de análisis sobre la transparencia fiscal	19
2.4.1	Legislación	19
2.4.2	Institucionalidad	20
2.4.3	Acceso a la información pública	21
2.4.4	Participación ciudadana	22
III.	Referentes para la creación de planes de transparencia fiscal	23
3.1	Buenas prácticas de transparencia fiscal	23
3.1.1	Código de buenas prácticas de transparencia fiscal (FMI)	23
3.1.2	Manual de transparencia fiscal (FMI)	25
3.1.3	Marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (Pefa, por sus siglas en inglés)	26
3.1.4	Metodología de la Oede para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas	26
3.1.5	Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria de la Oede	28
3.2	Convenciones internacionales	28
3.2.1	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Cnuc)	28
3.2.2	Convención Interamericana contra la Corrupción (Cicc, OEA)	29
3.2.3	Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción (Sica)	30
3.3	Mediciones generales y especializadas	31
3.3.1	Índice de Percepción de Corrupción (IPC)	31
3.3.2	Índice de Presupuestos Abiertos (OBI)	31
3.3.3	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)	31

3.4 Esfuerzos multilaterales	33
3.4.1 Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)	33
3.4.2 Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información de la Oede	34
3.5 Otras iniciativas	37
3.5.1 Iniciativa de Transparencia en el Sector de Construcción (Cost)	37
3.5.2 Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (Eiti)	38
3.5.3 Iniciativa Mundial para la Transparencia Fiscal (Gift)	39
 IV. Análisis de la situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana	 40
4.1 Legislación	40
4.1.1 Acceso a la información pública	40
4.1.2 Normas de ejecución presupuestaria	42
4.1.3 Adquisiciones del Estado	44
4.1.4 Regulación y actualización de los delitos contra la corrupción	47
4.1.5 Probidad y responsabilidad de funcionarios públicos	49
4.1.6 Evasión tributaria y secreto bancario	51
4.1.7 Lavado de dinero y otros activos	54
4.1.8 Otras leyes que fortalecen la transparencia fiscal	56
4.2 Institucionalidad	61
4.2.1 Entes contralores o fiscalizadores	61
4.2.2 Institucionalidad especializada para la transparencia	67
4.3 Acceso a la información	71
4.3.1 Portales de transparencia fiscal	71
4.3.2 Sistemas de administración financiera y contabilidad estatal	73
4.3.3 Herramientas para facilitar el acceso a información en áreas sensibles	79
4.3.4 Información proactiva contemplada en las leyes de acceso a la información pública	83
4.4 Participación ciudadana	85
4.4.1 Apertura del proceso presupuestario, según el modelo de presupuestos abiertos de International Budget Partnership (IBP)	85

4.4.2	Sistemas de compras y contrataciones estatales	86
4.4.3	Informes independientes ante el Mesisic	88
4.4.4	Mecanismos de incidencia para la sociedad civil en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés)	90
V. Conclusiones		100
VI. Recomendaciones		104
VII. Referencias bibliográficas		108

Siglas y acrónimos

ANA	Autoridad Nacional de Aduanas (Panamá)
Alba	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
Apes	Asociación de Periodistas de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo
Cicc	Convención Interamericana contra la Corrupción
Cien	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CAN	Consejo Nacional Anticorrupción (Honduras)
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
Cosep	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)
CoST	Iniciativa de Transparencia en el Sector de Construcción, por sus siglas en inglés (<i>Construction Sector Transparency Initiative</i>)
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras)
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, por sus siglas en inglés (<i>Department for International Development</i>)
DGA-SV	Dirección General de Aduanas (El Salvador)
DGA-NG	Dirección General de Servicios Aduaneros (Nicaragua)
DGABCA	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (Costa Rica)
DGA-CR	Dirección General de Aduanas (Costa Rica)
DGA-RD	Dirección General de Aduanas (República Dominicana)
DGCE	Dirección General de Compras y Contrataciones del Estado (Nicaragua)
DGCP-PN	Dirección General de Contrataciones Públicas (Panamá)
DGCP-RD	Dirección General de Contrataciones Públicas (República Dominicana)
DGII-RD	Dirección General de Impuestos Internos (República Dominicana)
DGII-SV	Dirección General de Impuestos Internos (El Salvador)
DGI-NI	Dirección General de Ingresos (Nicaragua)
DGI-PN	Dirección General de Ingresos (Panamá)
DGT	Dirección General de Tributación (Costa Rica)
DNCAE	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatemala)
Eiti	Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés (<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

Gafi	Grupo de Acción Financiera Internacional
Gafic	Grupo de Acción Financiera del Caribe
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GMS	Grupo Multi Sectorial
Gopac	Organización Mundial de los Parlamentarios en contra de la Corrupción, por sus siglas en inglés (<i>Global Organization of Parliamentarians Against Corruption</i>)
Guatecompras	Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala (Guatemala)
Guatenóminas	Sistema de Nómina y Registro de Personal (Guatemala)
Iaca	Academia Internacional Anticorrupción, por sus siglas en inglés (<i>International Anti-Corruption Academy</i>)
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
ICD	Indicadores de cumplimiento y desempeño
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ILB	Indicadores de línea base
Ilpes	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
ILTP	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria
Intosai	Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría, por sus siglas en inglés (<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
IPC	Índice de percepción de corrupción
Mesisic	Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Cicc
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá)
MH	Ministerio de Hacienda (El Salvador)
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua)
OBI	Encuesta de Presupuesto Abierto, por sus siglas en inglés (<i>Open Budget Index</i>)
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto, por sus siglas en inglés (<i>Open Government Partnership</i>)
Oncae	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (Honduras)
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Onudd	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PAT	Política Anticorrupción y de Transparencia del Gobierno de El Salvador
Pefa	Marco del programa de gasto público y rendición de cuentas financieras, por sus siglas en inglés (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)

Pnud	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
Sefin	Secretaría de Finanzas (Honduras)
Seplán	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (Honduras)
Siaf	Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala)
Siafi	Sistema de Administración Financiera Integrada (Honduras)
Siafmuni	Sistema de Administración Financiera para Municipalidades (Guatemala)
Sica	Sistema de la Integración Centroamericana
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada (Guatemala)
Sicoin-GL	Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales (Guatemala)
Siges	Sistema de Gestión (Guatemala)
Snip-GT	Sistema Nacional de Inversión Pública (Guatemala)
Snip-NG	Sistema Nacional de Inversión Pública (Nicaragua)
SPNF	Sector público no financiero
Transmuni	Transferencias e Información Municipal (Nicaragua)
Unac	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (El Salvador)
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en inglés (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés (<i>United States Agency for International Development</i>)



I. Introducción

La promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción siguen constituyendo un objetivo básico para las democracias del siglo XXI. En el ámbito de la administración pública, pueden contribuir de manera decisiva a garantizar que las políticas públicas resuelvan con eficacia las principales necesidades sociales y permitan la realización del bien común, plasmado en muchas constituciones como uno de los principales fines del Estado. Desde el ámbito del sector privado, también pueden aportar una serie de beneficios, por ejemplo, promover la confianza de los inversionistas y proteger los intereses del consumidor.

Los países de Centroamérica y la República Dominicana se han sumado formalmente a los esfuerzos anticorrupción que se impulsan en el mundo al ratificar importantes instrumentos internacionales (como la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, la *Declaración por una Región Libre de Corrupción*, entre otras) y sus respectivos mecanismos de seguimiento. Además, se han adherido a iniciativas multilaterales; la más reciente, la Alianza para el Gobierno Abierto.

Sin embargo, para lograr prácticas eficaces contra la cultura de opacidad que se vive en

nuestra región aún persisten numerosos desafíos en la institucionalidad y el marco legislativo. Por ello, es importante complementar el diseño de medidas y mecanismos de prevención de la corrupción con los esfuerzos para su control y sanción, e involucrar a los sectores claves de cada sociedad para darle mayor legitimidad y fortaleza a estos esfuerzos.

Dentro de la visión multidisciplinaria que debe prevalecer en las estrategias para la promoción de la transparencia, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) considera apropiado analizar al detalle los mecanismos que impactan de manera directa en la gestión de las finanzas públicas. Principalmente, la transparencia en el ámbito fiscal atiende la correcta utilización de los recursos que la sociedad provee para el funcionamiento del Estado, y que los servidores públicos deben administrar con probidad, eficacia y eficiencia para garantizar efectos positivos en el desarrollo humano y económico de cada país.

A nivel internacional se han identificado los principales logros que podrían alcanzarse mediante la transparencia fiscal; en este sentido, destaca que acrecienta la integridad, calidad y ejecución de las políticas públicas; mitiga la resistencia a pagar impuestos; imprime más

eficacia a la asistencia para el desarrollo; fortalece la eficiencia, igualdad, estabilidad y sostenibilidad de las políticas fiscales; y aumenta la legitimidad y la confianza en los Gobiernos. Para el efecto, deben combinarse acceso a la información de calidad, participación constructiva del público y mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

En ese orden de ideas, profundizar el conocimiento conceptual de la transparencia fiscal, de sus principales referentes internacionales, y determinar cuáles son las medidas que al respecto se aplican actualmente en Centroamérica y la República Dominicana, es el objetivo del presente trabajo. Además, se busca extraer algunas conclusiones sobre el camino recorrido a la fecha y proponer recomendaciones que contribuyan a institucionalizar planes de transparencia fiscal en la región. Para el efecto, el presente trabajo se divide en cinco partes.

La primera contiene un marco conceptual de carácter general que analiza la importancia de las finanzas públicas en los Estados modernos. Refresca algunas consideraciones al respecto de los esfuerzos en el combate a la corrupción, desarrolla el contenido básico sobre el origen e importancia de la transparencia fiscal y remarca, desde la perspectiva del Icefi, las perspectivas que deben considerarse para analizar los avances de la transparencia fiscal en la región, incluyendo la legislación, la institucionalidad, el acceso a la información pública y la participación ciudadana.

La segunda parte hace una revisión de los principales referentes internacionales sobre transparencia fiscal que constituyen antecedentes útiles, pues de ellos es posible extraer buenas prácticas y lecciones aprendidas para la creación de planes de acción en este ámbito. Se consideraron cinco áreas de interés para la región, agrupadas de la siguiente manera: buenas prácticas de transparencia fiscal, convenciones internacionales, mediciones generales y especializadas, esfuerzos multilaterales y otras iniciativas de interés.

En la tercera parte se efectúa un análisis sobre la situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana. Los aspectos abordados incluyen: legislación, institucionalidad, acceso a la información, apertura presupuestaria (según el modelo que propone *International Budget Partnership*, IBP), sistemas de compras y contrataciones estatales y, finalmente, avances en la implementación de la Alianza para el Gobierno Abierto en la región (en especial, la situación de los planes de acción propuestos por los Gobiernos, así como el nivel de participación de la sociedad civil en su realización).

En la cuarta y quinta parte se incluyen las principales conclusiones del análisis efectuado y se formulan algunas recomendaciones sobre las tareas pendientes para consolidar los esfuerzos en materia de transparencia fiscal.

II. Marco conceptual de carácter general

2.1 El Estado y las finanzas públicas

Algunos de los acontecimientos económicos y las tensiones sociales ocurridos en el mundo durante los primeros años del siglo XXI han vuelto a colocar en la agenda internacional la necesidad de redoblar los esfuerzos para fortalecer los Estados. En particular, este fortalecimiento es crítico en cuanto a la responsabilidad estatal de promover activamente el bien común, la consolidación de la democracia y el impulso efectivo de políticas públicas para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La región centroamericana¹ y la República Dominicana no son ajenas a este proceso, especialmente porque en ellas aún se mantienen rezagos importantes en materia de desarrollo económico y humano. Las dificultades afloran cuando el contexto político recuerda a diario que los centroamericanos son Estados débiles, con dificultades para ejercer sus funciones y atender satisfactoriamente las crecientes demandas sociales, y con falencias en cuanto a su capacidad para representar a las mayorías. Además, muestran altos niveles de corrupción.

La preocupación aumenta cuando la corrupción ataca las finanzas públicas, es decir, la administración de la recaudación y uso de los recursos públicos, principalmente provenientes de los impuestos.² El Estado está obligado a gestionar estos recursos con eficacia, eficiencia, transparencia y según un ordenamiento de prioridades que privilegie el bienestar de la mayoría, entre otros principios sociales y democráticos básicos. Al respecto, conviene traer a colación las principales funciones del Estado, sintetizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud)³ de la siguiente manera:

- a) Función de mantenimiento del orden público, como una forma de organización política que asegure la sobrevivencia pacífica de la sociedad, de acuerdo con la ley. Incluye la función de impartir justicia, las tareas de hacer cumplir la ley, y otras funciones en torno a brindar seguridad.
- b) Funciones de cohesión e integración social, que facilitan la integración estructural y simbólica de la ciudadanía a la sociedad y al mercado, mediante el empleo, educación, salud, provisión de vivienda y cuidado del medio ambiente (los derechos sociales, propiamente).

1 Entendida como la región conformada de acuerdo con los criterios de las instituciones de la integración centroamericana (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y Panamá.

2 Según el *Segundo informe centroamericano de política fiscal* del Icefi, durante el período 2001-2010, los impuestos fueron efectivamente la principal fuente de ingresos fiscales en Guatemala, El Salvador (en torno al 80% de los ingresos corrientes del sector público no financiero), Honduras, Nicaragua y Costa Rica (en torno al 60% de los ingresos corrientes del sector público no financiero). En el caso particular de Panamá, los impuestos representaron solamente el 40% de los ingresos corrientes del sector público no financiero, lo cual ha sido compensando por ingresos no tributarios de magnitud similar asociados con la operación del Canal.

3 PNUD (2011). *Informe de desarrollo humano 2009-2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano*. Guatemala, p. 50.

c) Función de establecer la legalidad, puesto que para la organización y el mantenimiento del orden político se requiere un cuerpo normativo (que comprende la *Constitución*, las leyes ordinarias y reglamentos y las diversas instancias del ejercicio legislativo), el cual define los derechos y obligaciones de las personas, así como las disposiciones de control y transparencia de la administración estatal.

d) Función de fiscalidad, que se traduce en la búsqueda de recursos financieros para el funcionamiento del Estado, utilizando la soberanía fiscal (monopolio del cobro de impuestos).

e) Función de promoción del desarrollo, el bienestar y la equidad (políticas económicas y regulación del mercado) y de las instancias o mecanismos para asegurar el crecimiento.

f) Función de representación internacional y defensa de la soberanía, que comprende el manejo de las relaciones internacionales (relaciones con organizaciones internacionales) y las relaciones con otros Estados.

Otros temas que deben atender los Estados contemporáneos incluyen la necesidad de promover la universalización del respeto y cumplimiento de los derechos humanos; establecer mecanismos efectivos para impedir el lavado de dinero y el tráfico de drogas ilícitas; erradicar la violencia contra la mujer; y, en su vertiente transnacional, mitigar los riesgos del cambio climático.

En este marco general, desde el inicio de la década de 1990 se han impulsado esfuerzos multilaterales orientados a promover la transparencia y el combate a la corrupción. Estos esfuerzos han derivado en una serie de instrumentos jurídicos que definen objetivos y líneas de acción que la comunidad internacional ha considerado prioritarios para lograr avances efectivos en esta materia.

Destacan la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1996); el *Convenio sobre la Lucha contra el Soborno*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde, 1997); el *Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción* y el *Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción*, del Consejo de Europa (1999); la *Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción* (2003); y la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (2003). A estos esfuerzos anticorrupción se suman los procesos más recientes que buscan la reforma o modernización del Estado.

Todos estos esfuerzos confluyen de una u otra forma en la importancia de la capacidad fiscal del Estado, es decir, en la competencia para recaudar y emplear de manera eficaz y eficiente los recursos públicos. En ese contexto surgió el concepto especializado de transparencia fiscal, como condición para el buen gobierno, que a su vez es crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad. La definición y conceptualización original devienen de dos documentos emitidos por

el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1998: el *Código de buenas prácticas en transparencia fiscal* y el *Manual de transparencia fiscal*.

Antes de abordar el alcance de la transparencia fiscal, conviene, sin embargo, recordar algunos elementos conceptuales de la corrupción. A nadie escapa que esta problemática sigue constituyendo una amenaza real frente al propósito de construir Estados fuertes que, por un lado, logren una verdadera legitimidad social y, por el otro, garanticen que sus finanzas sean saludables y su administración transparente, de manera que los objetivos definidos por las sociedades no queden en meras aspiraciones, sino se vuelvan proyectos con posibilidades reales de aplicación.

2.2 Renovando los esfuerzos en el combate a la corrupción

El concepto más aceptado de corrupción es el que propone Transparencia Internacional, según el cual se trata del «abuso del poder para beneficio propio».⁴ Implica el desvío en el uso o ejercicio de un poder conferido, sea en el ámbito público o privado, con el propósito de lograr un beneficio personal. Hasta hace pocos años, la corrupción se asociaba con énfasis exclusivo al Gobierno y los funcionarios públicos, pero esta perspectiva fue modificada de manera significativa en la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

El concepto anotado se convierte en un punto de partida para intentar comprender el significado y alcance de la corrupción. Al no existir una definición universal consensuada (pues ninguna convención internacional la ha propuesto), prevalece el criterio de que la corrupción cambia de acuerdo con el lugar, el tiempo y la sociedad. Es decir, se trata de un fenómeno universal con manifestaciones particulares en cada época y en cada nación.⁵

Algunas reflexiones recientes validan los desafíos en el abordaje de esta problemática a partir de los principales efectos que produce en cualquier tejido social, y de algunas lecciones aprendidas en su combate.⁶ Primero, el tratamiento de la corrupción emerge de su complejidad, al ser resultado de una multiplicidad de manifestaciones y elementos que la originan y alientan. Es decir, los esfuerzos que se impulsan en el marco de la lucha contra la corrupción, proponen «prevenir, detectar, sancionar y erradicar» este flagelo, sin embargo, la regulación penal de los actos de corrupción (cuando existe), orilla a que su realización ocurra en la clandestinidad. Esto dificulta la detección del problema y hace necesario que los esfuerzos de control y sanción sean complementados con el diseño de medidas y mecanismos de prevención.

Un segundo aspecto de análisis se relaciona con la multiplicidad de manifestaciones de la corrupción y la ausencia de estándares comunes

4 Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Alemania, p. 18.

5 González Llaca, Edmundo (2005). *Corrupción: patología colectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 51.

6 Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009). *Propuesta del plan de acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia*, p. 8.

para su tipificación. Al no existir una definición universal, la corrupción se convierte en un término genérico que engloba varias conductas: cohecho, peculado, malversación, nepotismo, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, etcétera. La prevalencia de estas conductas varía de un contexto a otro, en función de los actores, procesos, instituciones e incentivos involucrados en cada caso.

De esa manera, factores como el costo de oportunidad, la probabilidad de detección, la severidad de la pena o de la sanción social, contribuyen a determinar en cada caso el alcance y la forma en que la corrupción se manifiesta. Adicionalmente, hay conductas que algunos países consideran delictivas, mientras otros las califican como legales y se encuentran reglamentadas (por ejemplo, ciertas disposiciones en el ámbito del financiamiento de partidos políticos y de las campañas electorales), de manera que las estrategias para combatir la corrupción siguen siendo un desafío para la ingeniería institucional y las legislaciones.


En lo que existe un consenso unánime es en la identificación de los efectos que tiene la corrupción, inequívocamente negativos para cualquier sociedad. La corrupción amenaza la estabilidad política y la seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, comprometiendo el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. En la actualidad preocupan en

particular los costos sociales que derivan de este problema, de ahí la elaboración de estudios que tratan de vincular las estrategias anticorrupción con los derechos humanos.⁷

También preocupa la relación entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la organizada y la económica, incluido el blanqueo de dinero. Además, el contexto de la globalización muestra que este flagelo ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirlo y luchar contra él, desde un enfoque amplio y multidisciplinario. La experiencia comparada muestra que es posible luchar contra la corrupción si se adoptan estrategias concretas, dirigidas a atacar los factores institucionales subyacentes.

Estas reflexiones refrendan la importancia de considerar los instrumentos internacionales adoptados desde la década de 1990 (declaraciones, convenciones, convenios, etc.), así como los esfuerzos configurados mediante la cooperación entre Estados (que auspician organismos multilaterales como la ONU, OEA, Oede, etc., y que también promueven organismos financieros internacionales como el BID y el FMI, entre otros). Estos emprendimientos constituyen ventanas de oportunidad para renovar la lucha contra la corrupción y propiciar cambios sustanciales en la tarea de fomentar la transparencia mediante políticas públicas

⁷ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2011). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra, Suiza.



específicas. Un factor que debe ser afinado en los próximos años para lograr éxitos eficaces en cada país es el relativo a los mecanismos de seguimiento, que permitan monitorear, medir y evaluar de manera objetiva el cumplimiento concreto de los propósitos trazados.

No deben obviarse los principales temores de la ciudadanía en cuanto a la administración de los recursos públicos. Estos temores provienen de las percepciones sobre la poca eficacia y eficiencia en la administración del gasto público, el incumplimiento de las promesas electorales y la insuficiente legitimidad en la asignación de los recursos públicos. Frecuentemente, estas percepciones son resultado de procesos presupuestarios en los que no se definen objetivos claros al inicio de cada período fiscal, no se justifica la solicitud de recursos en función de esos objetivos, ni se evalúan, al final del ejercicio, los resultados obtenidos.

En general, la práctica evidencia que en Centroamérica y la República Dominicana el gasto público no impacta lo suficiente en el bienestar de la población. A la estrechez de la base material con que cuentan los Estados centroamericanos para cumplir con sus responsabilidades en cuanto al desarrollo, se agregan ineficiencia y corrupción en el gasto público. Para responder adecuadamente a esos temores ciudadanos, demasiadas veces justificados, se requieren reformas que permitan avanzar hacia sistemas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Estos sistemas no solo aseguran la probidad en la administración y ejecución del gasto público, sino también su eficiencia y concordancia con el interés general de cada sociedad.

2.3 La transparencia fiscal

De acuerdo con Transparencia Internacional, se concibe a la transparencia como la «[...] cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones».⁸ Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes, directores y las juntas directivas de empresas y organizaciones tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas.

En el contexto de la administración pública, la transparencia puede ayudar a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas. La transparencia actúa como contrapeso a la impunidad del poder, promueve el reequilibrio de las relaciones de poder, y estimula una mayor eficiencia en la gestión pública,⁹ constituyendo un vínculo entre el Estado y el ciudadano y, con ello, aplicada con éxito, se convierte en un mecanismo garante de la confianza ciudadana en sus autoridades.

Para el reequilibrio de las relaciones de poder, la transparencia logra que el poder se transforme al someterse a la crítica, al escrutinio público

⁸ Transparencia Internacional (2009), *op. cit.*, p. 48.

⁹ Cunill Grau, Nuria (2006). «La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?», en *Revista Chilena de Administración Pública*, Chile, pp. 23-25.

y, por consiguiente, al control social, invitando a las personas que ejercen poder o función pública a asumir una posición activa de protagonistas. Y en cuanto al estímulo a la eficacia de la gestión pública, la transparencia tiene el potencial de actuar como el equivalente político de la eficiencia generada por medio de la competencia entre diversas agencias, al facilitar la competencia entre ideas, argumentos y políticas, incluso para alcanzar la aprobación social por parte de los propios servicios públicos.

Las finanzas públicas comprenden el conjunto de medidas e instrumentos fiscales mediante los cuales el Estado determina (política fiscal) la forma de captar sus recursos económicos (ingresos) y cómo emplearlos en la realización de sus funciones (gasto público). El presupuesto público es el instrumento en el cual se articulan todas las acciones gubernamentales en materia de gestión y control de ingresos orientados hacia los programas y objetivos del Gobierno, asignación eficiente de los recursos públicos y uso adecuado de las fuentes de financiamiento. De manera que la influencia de las finanzas públicas se encuentra en todos los niveles de la toma de decisiones del Estado, siendo clave para consolidar la democracia y combatir de forma exitosa la pobreza y la desigualdad.

La gestión transparente de las finanzas públicas o transparencia fiscal es relevante puesto que los recursos fiscales serán siempre limitados, mientras que las demandas de servicios y expectativas de población son potencialmente infinitas.


Una nueva cultura de rendición de cuentas, contraria a la cultura de opacidad y corrupción, precisa reconocer que el manejo de caudales públicos conlleva la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas, así como la responsabilidad en la que puede incurrir el servidor público al hacer uso indebido de los recursos que le han sido confiados por la sociedad.

La transparencia fiscal, como característica del buen gobierno, hace hincapié en la apertura al público de todo aquello que se refiere a la estructura y funciones de gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales.¹⁰ Ha sido definida como «[...] la integridad, claridad, fiabilidad, puntualidad y pertinencia de la información publicada sobre la situación pasada, presente y futura de las finanzas públicas».¹¹

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la transparencia fiscal es solo un aspecto de la buena gestión de las finanzas públicas y es necesario distinguirla cuidadosamente de otros dos aspectos clave: la eficiencia de la política fiscal y la solidez de las finanzas públicas. Para el efecto, dicha institución financiera internacional enumera tres objetivos enmarcados en el concepto de transparencia fiscal:

- a) Primero, señala la necesidad de proveer información completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del Gobierno, de manera que la disponibilidad

10 Kopits, George y Jon Craigie (1998). *Transparency in government operations*. Occasional Paper 158, International Monetary Fund, Washington D.C.
11 FMI, en <http://www.imf.org/external/spanish/np/exr/consult/2013/fisctransp/index.htm>.



de dicha información potencie las decisiones en materia de política económica. Además, facilita la identificación de los posibles riesgos para las perspectivas fiscales, permitiendo la adopción de medidas más oportunas y metódicas de política fiscal frente a las crisis económicas.

b) Segundo, beneficia a la ciudadanía al proveer la información que esta necesita para exigir que el Gobierno rinda cuentas sobre sus decisiones en materia de política fiscal. En otras palabras, permite un debate documentado entre las autoridades y el público acerca de la formulación y los resultados de la política fiscal, y establece las responsabilidades en cuanto a su aplicación.

c) Tercero, un gobierno más transparente tiene un mejor acceso a los mercados nacionales e internacionales de capital. En este sentido, una mayor fiscalización por parte de la sociedad civil y los mercados internacionales permite alentar a los Gobiernos a adoptar políticas económicas apropiadas y al logro de una mayor estabilidad financiera.

En los documentos que se han elaborado en el marco de la aplicación de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*,¹² se afirma que un buen sistema de finanzas públicas debe abarcar los siguientes componentes:

- Transparencia de las fuentes de ingresos públicos.¹³
- Previsibilidad de las necesidades fiscales.
- Credibilidad del presupuesto, que debe ser realista y ejecutarse según lo previsto.
- Exhaustividad y transparencia, con una cabal supervisión del presupuesto y del riesgo fiscal, así como con información fiscal y presupuestaria accesible al público.
- Gastos extrapresupuestarios, no presupuestarios o suplementarios limitados, que se rigen por criterios y controles apropiados de conocimiento público.
- Una previsión presupuestaria basada en la política, es decir, tomando debidamente en cuenta la política oficial.
- Previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto, de manera que se ejecute de forma ordenada y previsible, con disposiciones para administrar y controlar la utilización de fondos públicos.
- Contabilidad, registros e informes, es decir, preparar, llevar y difundir archivos e información adecuados a efectos de control, gestión y presentación de informes al adoptar decisiones.
- Examen y auditoría externos, con arreglos para que las entidades estatales de auditoría y la legislatura puedan examinar las finanzas públicas, y el poder ejecutivo pueda darles seguimiento.

12 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (Onudd, 2010). *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Estados Unidos, p. 38.

13 Incluyendo la transparencia tributaria.

- Esferas limitadas de gastos confidenciales.
- Acceso a todas las entidades que gasten fondos públicos.
- Examen legislativo anual de los informes de auditoría.

2.4 Perspectivas de análisis sobre la transparencia fiscal

El Icefi considera que para analizar los avances de transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana se requiere considerar cuatro perspectivas adicionales a los criterios ya mencionados: legislación, institucionalidad, acceso a la información pública y participación ciudadana.

2.4.1 Legislación

Mediante la emisión, modificación o derogación de leyes se interpreta y da sentido a las normas constitucionales; además, se actualiza el ordenamiento jurídico ante una realidad que cambia de manera permanente. Para el ejercicio de esta función, los legisladores no tienen más límites que los textos constitucionales y los tratados internacionales.¹⁴ En otras palabras, a través de las leyes, el Organismo Legislativo dicta las normas generales de conducta social que permiten la convivencia pacífica de las personas, así como la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes.

En ese contexto social dinámico, durante las últimas décadas se incrementó de manera no-

table la demanda ciudadana para que los ordenamientos jurídicos incluyan disposiciones que garanticen una gestión transparente y adecuada de los recursos públicos, pero que además permitan el acceso a la información en poder del Estado y el ejercicio de la auditoría social sobre el actuar de los gobernantes. Esta demanda legítima ha logrado avances diferenciados en cada país, según el nivel de toma de conciencia, presión e incidencia de la ciudadanía. Este proceso social encuentra en la actualidad un referente de apoyo en las convenciones internacionales que promueven la transparencia y el combate a la corrupción.

Los estándares internacionales asumidos por los países al ratificar su incorporación como Estados parte de los diversos instrumentos legales (declaraciones, convenciones, convenios, acuerdos, etcétera), o al formalizar de manera voluntaria su adhesión a iniciativas multilaterales en materia de transparencia y combate a la corrupción, deben incorporarse por lo general al marco legal interno. Naturalmente, esta incorporación conlleva la necesidad de mantener consistencia y concordancia con la constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico vigente en cada país.

Desde esta perspectiva, los principales protagonistas son los legisladores, quienes deben evidenciar su voluntad política emitiendo nuevas leyes o aprobando las reformas a la legislación existente para adaptarla a estándares de transparencia. En este esfuerzo legislativo se

¹⁴ Solís (1995: 32).

necesita respetar plenamente los propósitos originales de los instrumentos internacionales, al menos mediante mecanismos que garanticen equivalencia en la búsqueda del cumplimiento de las finalidades de cada compromiso.

En la práctica, ello presupone una oportunidad para la ciudadanía y demás actores clave de cada sociedad en el sentido de contar con una agenda elaborada de acuerdo con las prioridades de cada país en este ámbito, que permita avanzar de forma progresiva en cada uno de los tópicos que componen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas. De manera enunciativa, dichos tópicos pueden referirse, entre otros, a lo siguiente:

- Apertura y aprobación del presupuesto del Estado
- Control en la ejecución presupuestaria
- Compras y contrataciones del Estado
- Probidad y responsabilidad de funcionarios públicos
- Acceso a la información pública
- Penalización de los actos de corrupción
- Regulación de los entes contralores o fiscalizadores
- Fortalecimiento de la autoridad administrativa tributaria
- Disposiciones sobre transparencia tributaria y contra la evasión fiscal
- Disposiciones sobre lavado de dinero y otros activos
- Fortalecimiento del servicio civil
- Transparencia en el sector privado

2.4.2 Institucionalidad

Desde la perspectiva del Icefi, otro factor de importancia es la necesidad de instituciones que velen por el cumplimiento pleno del marco legal en materia de transparencia fiscal. La legislación orgánica de los entes contralores y de las instituciones especializadas encargadas de promover transparencia debe estar diseñada estratégicamente para evitar la influencia de intereses políticos, económicos, o de naturaleza corporativa que puedan desnaturalizar su quehacer. De esa cuenta, se trata de un cuerpo normativo que debe garantizar lo siguiente.¹⁵

- Autoridades superiores electas por mérito, capacidad técnica y experiencia, de acuerdo con procedimientos de selección transparentes y abiertos al escrutinio ciudadano, según un perfil equilibrado que permita contar con personas expertas en la materia sustantiva de cada órgano y con evidente probidad para el ejercicio del cargo;
- Independencia presupuestaria y funcional, para evitar la existencia de presiones o la creación de espacios de negociación que afecten la imparcialidad en el cumplimiento de las atribuciones de que se trate;
- Personal de apoyo idóneo mediante la vigencia de una carrera administrativa que garantice profesionalismo y capacitación, regulando nombramientos, traslados, ascensos y retiros;

¹⁵ Las condiciones anotadas tienen como punto de partida la propuesta que elaboró Acción Ciudadana en el libro *Fortalecimiento de los órganos de control en el Estado de Guatemala* (2001), sobre las características que deberían contener las instituciones catalogadas como órganos de control.

- Coordinación con otras entidades públicas, que promueva intercambio de información, capacitación, asistencia técnica y planes concretos de cooperación interinstitucional;
- Rendición de cuentas, de manera que se informe permanentemente sobre las funciones y servicios que presta la institución, sobre sus autoridades, las decisiones adoptadas y resultados obtenidos.

Para el presente análisis, los órganos que interesan son aquellos relacionados con la política fiscal. De ellos, se analizarán los responsables de la ejecución y calidad del gasto público, con el correspondiente control tributario, así como las dependencias de los organismos Ejecutivo y Legislativo especializadas en la promoción de la transparencia.

2.4.3 Acceso a la información pública

Es un elemento clave de la transparencia y se entiende como el derecho fundamental de las personas de acceder a la información y documentos que se encuentran en poder de las instituciones del Estado. Guarda relación estrecha con los derechos de petición, libertad de expresión y participación ciudadana, pues solo si las personas cuentan con acceso a la información en poder de la administración pública la sociedad está plenamente informada, lo


cual coadyuva al ejercicio de sus derechos en un contexto democrático y contribuye con la capacidad de evaluar el desempeño de los gobernantes.

Por ello, es importante que la arquitectura legal atienda los principios democráticos que garantizan un régimen de acceso a la información adecuado y efectivo. Para el caso centroamericano, conviene enfatizar la influencia de algunas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al contenido y regulación legal de este derecho; asimismo, son relevantes los instrumentos emitidos por diversos órganos de la OEA, entre los cuales destacan los *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*¹⁶ y la *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*¹⁷ Pública. En la actualidad, todos los países de Centroamérica y la República Dominicana cuentan con una ley específica o legislación ordinaria que garantiza el acceso ciudadano a la información pública.

En el ámbito de las finanzas públicas, el análisis desde esta perspectiva radica en determinar las facilidades con que la ciudadanía cuenta para acceder a información financiera y contable, así como relacionada con todo el ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación). Interesa también analizar la oferta de información proactiva, es decir, aquella que las instituciones deben publicar y actualizar sin

16 Comité Jurídico Interamericano (2008). Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: *Principios sobre el derecho de acceso a la información*. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 1. Disponible en línea en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-O-08_esp.pdf.

17 OEA, Asamblea General (2010). AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual aprueba una *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información*. 8 de junio de 2010. Disponible en línea en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf.



que medie un requerimiento concreto, la cual se ve reflejada en los portales en Internet de transparencia fiscal.

2.4.4 Participación ciudadana

La ecuación de la transparencia fiscal se valida con la creación de mecanismos que estimulen y faciliten la participación de la ciudadanía en los asuntos relacionados con la gestión pública, especialmente los que influyen en la calidad de vida de las personas. Esto incluye la obligación del Estado de diseñar y poner en marcha canales para que los ciudadanos puedan participar antes, durante y después de la toma de decisiones.

Para el efecto, se necesitan dos actitudes: que las instituciones del Estado fomenten los mecanismos de interacción, y que las personas aprovechen esta apertura, generando un proceso que lleve a la formación de una cultura participativa. Sin duda, estos dos ingredientes resultan de difícil consecución, pero quizá el segundo lo es aún más: aunque el Gobierno tenga una inclinación por la transparencia y la apertura hacia la ciudadanía, transitar de una ciudadanía apática, desconfiada y desinteresada a una activa, protagónica, crítica y participativa requiere tiempo pero, sobre todo, un cambio cultural.

Este desafío se torna muy complejo en sociedades con un pasado reciente de guerra, violencia y represión por parte de las fuerzas de

seguridad del Estado. Según Cunill,¹⁸ una ciudadanía crítica y activa, conjuntamente con un gobierno abierto y receptivo, son las dos caras de la moneda que hacen de la transparencia un medio útil para mejores decisiones y servicios públicos.

En el ámbito de la transparencia en las finanzas públicas, el propósito es comprender la relación recíproca que debe existir entre ciudadanos y Gobierno, en la cual quienes proveen recursos al poder ejecutivo y le encomiendan la custodia de los recursos públicos esperan recibir a cambio, entre otras cosas (todas fundamentales), información oportuna, veraz y exacta sobre las finanzas públicas y la política fiscal.

Interesa igualmente conocer la manera como grupos organizados están interviniendo o evaluando espacios; la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de ello. También de los espacios que proveen los mecanismos de seguimiento a las convenciones internacionales anticorrupción se pueden extraer lecciones aprendidas para influir de mejor manera y lograr que los Gobiernos cumplan sus compromisos adquiridos en materia de transparencia.

III. Referentes para la creación de planes de transparencia fiscal

Existen varios referentes que deben ser considerados por los Estados y por las organizaciones sociales para analizar la implementación

¹⁸ (2006), p. 41.

y viabilidad de un plan de transparencia fiscal. Su importancia radica en que constituyen antecedentes útiles, de los cuales es posible extraer buenas prácticas y lecciones aprendidas. El reto es gestionar de manera eficaz el conocimiento previo de las iniciativas exitosas que se han propuesto incidir a favor de la transparencia fiscal. Para los fines del presente trabajo, se consideran cinco áreas de interés para la región, agrupadas de la siguiente manera: buenas prácticas de transparencia fiscal, convenciones internacionales, mediciones generales y especializadas, esfuerzos multilaterales y otras iniciativas de interés.

3.1 Buenas prácticas de transparencia fiscal

3.1.1 *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal (FMI)*

Este *Código* fue impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1998 y revisado en 2001, 2007 y 2012. La revisión más reciente incluyó el desarrollo de consultas públicas durante 2012 y 2013, con el objeto de adoptar una edición que incorpore mejoras a las actuales normas de transparencia fiscal y los mecanismos de supervisión.¹⁹ Este proceso tiene su origen en los resultados de un documento del FMI que examinó el estado de la transparencia fiscal tras la reciente crisis económica mundial y destacó su importancia crítica para la credibi-

lidad y los resultados fiscales de los diferentes países.²⁰

Según el informe señalado, si bien desde finales de los años noventa del siglo XX se mejoró de forma constante la cobertura, calidad y puntualidad de la declaración de datos fiscales, la crisis económica recordó que se deben redoblar los esfuerzos para garantizar que la formulación de la política fiscal se base en datos fiables sobre los resultados fiscales, pronósticos creíbles sobre las perspectivas y una evaluación exhaustiva de los riesgos fiscales. La crisis también dejó al descubierto deficiencias en la gama actual de normas internacionales e instrumentos multilaterales para evaluar las prácticas de transparencia fiscal.

La edición revisada del *Código*, según el FMI, tiene por objeto garantizar que las autoridades, los legisladores, los ciudadanos y los mercados tengan un panorama más completo de la situación de las finanzas públicas. El borrador de la nueva edición contempla tres principios de transparencia fiscal.²¹

I. Presentación de informes fiscales: Estos deben proporcionar un panorama completo, pertinente, puntual y fiable acerca de la posición y el desempeño fiscal del Gobierno. Mediante este principio se evalúan las siguientes características: cobertura, frecuencia y puntualidad, calidad e integridad.

19 La explicación del proceso de revisión y los resultados de la consulta que se realizó para esta nueva edición del *Código de transparencia fiscal* están disponibles en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/exr/consult/2013/fiscitransp/index.htm> y <http://www.imf.org/external/Spanish/pubs/ft/survey/so/2013/POL061713AS.htm>.

20 El documento *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*, elaborado por el FMI, se encuentra disponible en: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

21 La versión preliminar del nuevo *Código de transparencia fiscal* se encuentra disponible en línea en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/exr/consult/2013/fiscitransp/pdf/070113s.pdf>.

II. Pronósticos y presupuestos fiscales: Los presupuestos y sus pronósticos fiscales subyacentes deben enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno central; asimismo, presentar proyecciones exhaustivas, oportunas y creíbles acerca de la evolución de las finanzas públicas. Este principio evalúa los siguientes aspectos: exhaustividad, puntualidad, marco jurídico, orientación de las políticas y credibilidad.

III. Análisis y gestión del riesgo fiscal: Señala que los Gobiernos deben analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y garantizar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el sector público. Las características que se evalúan a través de este principio son: declaración y análisis de riesgos, gestión de riesgos y coordinación fiscal.

La estructura y el contenido de la edición revisada del *Código de transparencia fiscal* difieren de los de la edición de 2007²² en varios aspectos importantes:

- a) Conserva la mayoría de los pilares anteriores, pero los reformula centrando la atención en la calidad de los informes como una base más objetiva para evaluar el grado real de transparencia;
- b) Los principios del *Código* también han sido actualizados a la luz de las enseñanzas de la

crisis, los comentarios de la consulta inicial y la evolución de normas internacionales como el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (Mefp) y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (Ipsas);

- c) Presenta una descripción de tres prácticas diferenciadas para cada principio: una práctica básica que se consideraría como un mínimo alcanzable por todos los países; una práctica adecuada que exigiría mayores capacidades humanas, tecnológicas y de desarrollo institucional; y una práctica avanzada que implicaría un cumplimiento pleno de las normas internacionales pertinentes y acordes con los adelantos más recientes.
- d) Incorpora un conjunto de indicadores cuantitativos de transparencia fiscal para promover análisis más rigurosos acerca de la exhaustividad de las prácticas de divulgación de un país y de las deficiencias de los datos fiscales publicados.
- e) Centra más la atención en cuestiones de transparencia fiscal de importancia crítica para la formulación de políticas macroeconómicas y para mejorar la complementariedad con otras herramientas multilaterales de diagnóstico en el ámbito fiscal, en particular el marco de evaluación del programa de gasto público y rendición de cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés).

El FMI prevé someter a la aprobación del Directorio Ejecutivo la edición revisada del *Código* en el primer semestre de 2014.

²² La edición 2007 del *Código* estableció una estructura basada en cuatro pilares: a) claridad de funciones y obligaciones; b) procesos presupuestarios abiertos; c) disponibilidad pública de la información; y d) garantías de integridad. Esta versión está disponible en línea en: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>.

3.1.2 *Manual de transparencia fiscal (FMI)*

Constituye, junto con el *Código*, la piedra angular de la arquitectura global de las normas de transparencia fiscal. También fue emitido en 1998 por el FMI, con el propósito de ampliar y explicar los pilares y principios del *Código* y exponer las prácticas de una manera más detallada.²³ Fue revisado en 2001, 2007 y 2012.

El FMI tiene programado actualizar el *Manual* conforme la versión del *Código de transparencia fiscal* que finalmente sea aprobada por el Directorio Ejecutivo durante 2014. La edición revisada de ambos documentos proporcionará la base para la nueva forma de Evaluación de la Transparencia Fiscal (FTA, siglas en inglés para *Fiscal Transparency Assessment*) que sustituye a los antiguos módulos de transparencia fiscal del *Informe sobre la observancia de los códigos y normas* (ROSC, por sus siglas en inglés). A través de los ROSC se documentó, entre 2002 y 2011, las prácticas en vigor en cada país de la región (con excepción de Panamá y la República Dominicana), se verificó el cumplimiento del *Código* y se establecieron prioridades específicas para mejorar la transparencia fiscal en cada país.

En comparación con el módulo fiscal anterior, la nueva FTA ofrecerá a los países una evaluación más analítica, comparable y ejecutable acerca de las prácticas de transparencia fiscal. Además, esta metodología novedosa busca

proporcionar a las autoridades del país, a los organismos internacionales, a los mercados y al público en general una mejor comprensión acerca de las diferencias o discrepancias más importantes de los datos fiscales publicados por el Gobierno; una descripción más completa de los principales riesgos para la previsión fiscal del Gobierno; una imagen más clara sobre cómo las prácticas de gestión de información fiscal del país se comparan con los estándares internacionales; y un plan de acción más específico y secuenciado para abordar las principales deficiencias de transparencia identificadas.


La nueva evaluación se ha llevado a cabo de manera experimental en tres países de bajo ingreso, emergentes y avanzados. Costa Rica ha sido el primer país del área evaluado con el nuevo formato, como parte del programa piloto implementado por el FMI.²⁴

3.1.3 *Marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (Pefa, por sus siglas en inglés)*

El Pefa (siglas de *Public Expenditure and Financial Accountability*) se estableció en 2001 como producto de una asociación entre el Banco Mundial (BM), la Comisión Europea, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, el Ministerio Real Noruego de Asuntos Exte-

²³ La edición actual del *Manual* está disponible en línea en: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>.

²⁴ Los detalles sobre la «Evaluación piloto de transparencia fiscal de Costa Rica» están disponibles en línea en: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13429.htm> y <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41020.0>. Para dar seguimiento a los resultados obtenidos en esta evaluación piloto, el Ministerio de Hacienda presentó un plan de acción que está disponible en: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pdf/pr13429b.pdf>.



riores y el FMI. La evaluación Pefa²⁵ efectúa un análisis del estado de seis elementos principales de la gestión de las finanzas públicas (GFP): a) credibilidad del presupuesto; b) transparencia y universalidad; c) presupuestación basada en políticas; d) certeza y control de la ejecución presupuestaria; e) contabilidad, registro e información; y, f) escrutinio y auditoría externa. Además de los indicadores de desempeño, este marco de referencia también incluye las prácticas de donantes para determinar cómo influyen o impactan en el desempeño del sistema nacional de GFP.

El propósito es medir la calidad de los elementos indicados mediante comparación con las buenas prácticas internacionales. El análisis consiste en la medición del estado de veintiocho indicadores que se evalúan mediante procedimientos estandarizados, lo cual permite realizar un seguimiento, a través del tiempo, sobre el comportamiento de los parámetros considerados.

Las posibles debilidades identificadas durante la evaluación deben ser analizadas posteriormente, con el fin de determinar causas, conveniencia de su fortalecimiento y forma más adecuada para lograrlo. En todo caso, la evaluación Pefa puede proveer insumos útiles a los gestores de reformas con el propósito de fortalecer y mejorar las iniciativas de reforma y la consolidación de los seis elementos de gestión de las finanzas públicas que incluye el Pefa. La motivación detrás de este Programa, según sus

promotores, fue fortalecer la capacidad de los beneficiarios de la ayuda y los donantes para evaluar y mejorar el gasto público en los países, las adquisiciones y los sistemas financieros de la rendición de cuentas.

En todos los países de la región centroamericana y en la República Dominicana se han elaborado los respectivos informes acerca del desempeño de la GFP, desde 2006 hasta la actualidad. En el caso de Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Honduras se han realizado en más de una ocasión. Con excepción de Nicaragua y Panamá, los informes finales de los demás países son públicos.²⁶

3.1.4 Metodología de la Oede para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas

Fue impulsada en 2005 por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Oede (CAD/Oede), con el propósito de aumentar la eficacia, la eficiencia y la transparencia de los sistemas de contratación pública, lo cual constituye una preocupación constante de los Gobiernos y la comunidad internacional. Este esfuerzo surgió del reconocimiento de que el incremento de la eficacia en el uso de los fondos públicos requiere sistemas nacionales de adquisiciones públicas que cumplan normas internacionales y funcionen apropiadamente.

Las funciones de todo sistema de adquisiciones públicas se dividen en tres: a) una *función*

25 Se puede consultar más información en el sitio oficial del Programa: <http://www.pefa.org/>.

26 Los informes públicos están disponibles en línea en: <http://www.pefa.org/es/node/94>.

de utilidad pública, con el Estado como proveedor de bienes y servicios a los ciudadanos; b) una *función administrativa*, orientada a asegurar la transparencia y el control del gasto público mediante herramientas que minimicen los escenarios que atentan contra el uso eficiente de recursos; y c) una *función económica*, vinculada con la adquisición de bienes y servicios al menor costo posible.²⁷

En ese contexto, la metodología²⁸ ofrece una herramienta común que los países en desarrollo y los donantes pueden usar para evaluar la calidad y la eficacia de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas. Fue diseñada para permitir que los países autoevalúen sus sistemas de adquisiciones y determinen sus fortalezas y debilidades. Además, provee al país información que puede ser utilizada para monitorear el funcionamiento de su sistema, formular un plan de desarrollo de capacidades para mejorarlo, así como ponderar el éxito de las iniciativas de reforma impulsadas con tal propósito.

Para su realización, cuenta con dos tipos de indicadores: los de línea de base (ILB) y los de cumplimiento y desempeño (ICD). Los ILB están relacionados con cuatro pilares: a) el marco legal existente; b) la arquitectura institucional del sistema; c) la competitividad del mercado nacional; y d) la integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas. Por su parte, los ICD abordan la forma en que opera el sistema en la realidad, mediante el análisis de una muestra de adquisiciones reales y otra informa-

ción relevante que se considera representativa del desempeño general del sistema.

Los ILB proporcionan una serie de parámetros entre los cuales se puede comparar el sistema actual analizado con las normas internacionales vigentes en la materia. El segundo componente de la metodología, los ICD, ya no suponen una comparación contra un modelo ideal, sino que se centran en el funcionamiento del sistema en la actualidad, identificando áreas de incumplimiento o desempeño pobre en función de la capacidad y los problemas nacionales. Así, la herramienta de la Oede es de gran ayuda al evaluar cómo el modelo imperante en cada Estado funciona en términos de resultados de cumplimiento de los objetivos sociales y económicos de eficiencia en el gasto público.

3.1.5 Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria de la Oede

Son producto de una compilación efectuada en 1999 y basada en las experiencias y prácticas de transparencia presupuestaria realizadas por países miembros de la Oede. Define transparencia presupuestaria como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos establecidos. Por otra parte, considera al presupuesto como el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno, ya que es donde se plasman los objetivos e instrumentos de la política pública.

²⁷ Araya Allende, J. (2006).

²⁸ Para más información sobre la metodología y sus indicadores, véase: http://dgcp.gob.do/documentos/EXPOSICIONES/OECD_procurement_assessment_Spanish.pdf.

Las mejores prácticas²⁹ se presentan en tres partes. La parte I lista los principales tipos de reporte presupuestario que deben integrar los Gobiernos, así como su contenido general. En la parte II se describe el contenido a divulgar en los reportes, incluyendo información sobre el desempeño financiero y no financiero. La parte III resalta prácticas que buscan asegurar que los reportes se elaboren con calidad y de manera íntegra. Busca ser una herramienta de referencia para países miembros y no miembros de la Oede, con el objeto de coadyuvar a aumentar los niveles de transparencia presupuestaria.

Junto con los documentos del FMI, constituyen el eje central de las buenas prácticas internacionales que establecen los ocho informes que deben publicar los Gobiernos durante las diferentes etapas del ciclo presupuestario. A su vez, han permitido determinar con mayor precisión la periodicidad y el contenido que dichos informes deben atender para garantizar de forma efectiva el acceso de las personas a la información presupuestaria.

3.2 Convenciones internacionales

3.2.1 *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Cnuc)*

Fue adoptada en octubre de 2003 por la Asamblea General de la ONU y entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005.³⁰ Con esta *Convención* la comunidad internacional manifestó su in-

terés en delinear un acuerdo global capaz de prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas, que culminara y complementara los esfuerzos iniciados a mediados de la década de 1990 y consolidados mediante la emisión de convenciones regionales.

Su finalidad es: a) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

El contenido de este instrumento se agrupa en cuatro temas: prevención, penalización, recuperación de activos y cooperación internacional. De manera innovadora, contempla medidas de prevención de la corrupción no solo entre el sector público, sino también en el sector privado: desarrollar estándares de auditoría de contabilidad para las empresas; proveer sanciones civiles, administrativas y penales efectivas y que tengan un carácter inhibitorio de futuras acciones; promover la cooperación entre los aplicadores de la ley y las empresas privadas; prevenir el conflicto de intereses y prohibir la existencia de contabilidades paralelas en las empresas; y desestimular la exención o reducción de impuestos a gastos considerados como soborno u otras conductas similares.

²⁹ El documento sobre las mejores prácticas está disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>.

³⁰ Para información adicional, se sugiere visitar el sitio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd): <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>.

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados parte y tomando en cuenta el ejemplo de convenciones anteriores, se instituyó el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la *Cnncc*, el cual es de carácter intergubernamental y ofrece la oportunidad para intercambiar opiniones, ideas y buenas prácticas que contribuyan a fortalecer la cooperación entre los Estados parte para prevenir la corrupción y luchar contra ella.³¹

3.2.2 *Convención Interamericana contra la Corrupción (Cicc, OEA)*

Adoptada en marzo de 1996 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), tiene la virtud de ser el primer instrumento jurídico internacional en este campo. Además, menciona expresamente entre sus fundamentos el reconocimiento de la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los Estados para combatirla.³²

Tiene dos propósitos: a) promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y b) promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados con el fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La *Cicc* establece obligaciones vinculantes en el marco del derecho internacional e identifica los actos de corrupción a los que se aplicará, así como principios para combatir eficazmente la corrupción. Subraya la importancia de las medidas para prevenirla; aborda el desarrollo institucional y la aplicación efectiva de las medidas que se adopten para enfrentarla; exige la tipificación de ciertas conductas corruptas específicas; y contiene disposiciones sobre extradición, incautación de activos, asistencia jurídica recíproca y asistencia técnica en casos de corrupción que ocurran en otros Estados parte o que los afecten.

Los Estados parte, conscientes de que la *Cicc* constituía un primer paso para enfrentar colectivamente el problema de la corrupción y que requería de desarrollos posteriores complementarios para aumentar las posibilidades de su eficacia, acordaron la creación y conformación del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la *Cicc* (Mesicic), el cual comenzó a operar en enero de 2002.³³

3.2.3 *Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción (Sica)*


Fue adoptada en 2006 por los jefes de Estado y de gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) reunidos en Guatemala³⁴ con ocasión de la XII Conferencia Internacional Anticorrupción. Toma en consideración lo preceptuado en el

31 Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>.

32 Para información adicional, se sugiere visitar el Portal Anticorrupción de las Américas: <http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html>.

33 Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm.

34 La *Declaración* está disponible en línea en: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83077&idm=1>.



Protocolo de Tegucigalpa y el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, en los que se establece el propósito de erradicar la corrupción y la formulación de esa voluntad política sobre aspectos estratégicos que rigen la integración centroamericana.

Contiene temas enfocados en medidas preventivas, entre las que destacan: proponer un marco regulatorio que garantice el acceso a la información pública; fortalecer e institucionalizar las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y combate a la corrupción, conforme a los tratados y convenios internacionales sobre la materia; implementar las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas, apoyadas en sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y transparenten los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios estatales.

También contempla acciones encaminadas a prevenir la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales; promover la elaboración, aprobación e implementación de normativas de conducta ética tanto en el sector público como en el privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses. Finalmente, incluye aspectos relacionados con mecanismos para la denuncia de actos de corrupción, programas que promuevan una cultura de valores éticos en la sociedad, fortalecimiento de los órganos superiores de control, sistemas de control para

el financiamiento electoral y político, así como reforma del servicio civil en la administración pública.

Las acciones de seguimiento para medir los avances en la implementación y cumplimiento de los compromisos contenidos en la *Declaración* le corresponden al Sica. Para el efecto, este órgano ha contado con el apoyo de organizaciones sociales de la región y de cónclaves como el Foro de América Central y la República Dominicana por la Transparencia, impulsado por Transparencia Internacional y diversas agencias de cooperación internacional que apoyan a los países de la región.

3.3 Mediciones generales y especializadas

3.3.1 Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

Es una de las principales mediciones que Transparencia Internacional realiza año con año desde 1995. Por medio del IPC³⁵ se clasifican países y territorios de acuerdo con las percepciones sobre el grado de corrupción del sector público; es decir, la modalidad de corrupción en la que intervienen funcionarios o empleados públicos, y políticos. De acuerdo con Transparencia Internacional, captar las percepciones de quienes están en posición de apreciar la corrupción en el sector público es el método más confiable para comparar niveles de corrupción relativos entre distintos países.

35 Los resultados y cuadros regionales se encuentran disponibles en: <http://www.transparency.org/research/cpi/>.

Las fuentes de datos utilizadas para elaborar el Índice incluyen preguntas relacionadas con el abuso del poder público y se centran en factores como el soborno de funcionarios públicos, el pago de comisiones ilícitas en las contrataciones públicas, la malversación de fondos públicos o preguntas que indagan sobre la solidez y efectividad de las iniciativas contra la corrupción del sector público. Se contemplan, también, aspectos administrativos y políticos de la corrupción.

Se trata de un índice compuesto, es decir, combina encuestas basadas en datos sobre corrupción que se obtienen de distintas instituciones independientes que se especializan en análisis sobre gobernabilidad y entorno de negocios. Para elaborar el IPC se combinan las puntuaciones de países o territorios correspondientes con preguntas específicas sobre corrupción en las fuentes de datos y se calcula una única puntuación para cada país.

A partir de la edición de 2012, la metodología utilizada por Transparencia Internacional incorporó cambios, pues desde entonces se asigna a cada país una puntuación en una escala de cero a cien, donde cero equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, mientras cien implica el nivel más bajo de percepción de corrupción. En los ejercicios anteriores al año indicado, la puntuación se definía en una escala de cero a diez puntos.

3.3.2 Índice de Presupuestos Abiertos (OBI)

Es una medición especializada que elabora *International Budget Partnership* (IBP) y que inició en 2006 para ayudar a la sociedad civil, investigadores y periodistas de los países participantes a promover una mayor transparencia presupuestaria y mejor rendición de cuentas en los Gobiernos. El estudio³⁶ se basa en un cuestionario que refleja las buenas prácticas generalmente aceptadas para la administración de las finanzas públicas. Varios de los criterios utilizados son similares a los elaborados por organizaciones multilaterales como el FMI, la Oede y la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (Intosai, por sus siglas en inglés).

Sus principales características radican en que se basa en investigaciones realizadas por expertos independientes de la sociedad civil, en lugar de funcionarios de gobierno o personal de agencias donantes. Se concentra en el acceso público a la información presupuestaria gubernamental e incluye preguntas sobre las oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario, así como preguntas relacionadas con la supervisión legislativa y la institución superior de auditoría. Por otra parte, se limita al análisis del gobierno central, es decir, no se examina la disponibilidad de información a nivel sub nacional o local.

36 Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.

La medición evalúa la publicación de los ocho informes presupuestarios que las buenas prácticas internacionales recomiendan que los Gobiernos publiquen durante las etapas del ciclo presupuestario. Cuatro de los ocho documentos presupuestarios clave pertenecen a las etapas de formulación y aprobación del proceso presupuestario (documento preliminar, propuesta de presupuesto, presupuesto aprobado y presupuesto ciudadano). El resto de los documentos pertenece a las etapas de ejecución y vigilancia del presupuesto (informes entregados durante el año, revisión a mitad de ese mismo período, informe de fin de año y de auditoría). Con base en el análisis de los ocho documentos, el estudio califica a los países en una escala de cero a cien, para lo cual emplea un cuestionario de 91 preguntas, las cuales se centran en la disponibilidad pública de los ocho documentos presupuestarios clave y en la información que contienen. Un puntaje de 81 a 100 indica que el país provee una extensa información en sus documentos presupuestarios; de 61 a 80 indica información suficiente; 41-60, alguna información; 21-40, información mínima; y de cero a 20, poca o ninguna información.

3.3.3 Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)

Este Índice se elabora desde 2003 por parte de diversas organizaciones sociales del Continente, encabezadas por Fundar, Centro de Análisis e Investigación de México.³⁷ El objetivo ge-

neral del proyecto es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, con el objeto de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados y, de esa manera, colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública. También pretende impulsar la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

Además, evalúa y mide la transparencia de las prácticas presupuestarias, desarrollando un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Primero, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Segundo, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el Gobierno debiera tener con la ciudadanía con respecto a sus decisiones y rendición de cuentas.

La metodología del ILTP consta de tres componentes a partir de los cuales se evalúa la transparencia presupuestaria: a) encuesta de percepciones de los expertos; b) estudio formal práctico; y c) guía de vinculación.

El Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGPT), por su parte, se construye con base en la encuesta de expertos y califica

³⁷ Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://www.wiltweb.org/>.

la transparencia presupuestaria en los países en una escala del uno al cien, donde uno significa *nada transparente*, y cien *completamente transparente*.

3.4 Esfuerzos multilaterales

3.4.1 Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

Es uno de los esfuerzos multilaterales más recientes en la búsqueda global del tipo de Gobierno transparente y abierto a la rendición de cuentas que demanda la ciudadanía.³⁸ Su impulso inicial estuvo liderado en 2010 por el presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, y la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff.

En septiembre de 2011 se suscribió la *Declaración sobre Gobierno Abierto*,³⁹ en la que los Gobiernos afirmaron su voluntad de defender el valor de la apertura en su compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Se comprometieron, además, a adoptar los principios de transparencia y gobierno abierto como parte de la ruta hacia más prosperidad, bienestar y dignidad humana en los países de manera individual y en un mundo cada vez más interconectado. Para el efecto, se definen cuatro ámbitos de acción, que a su vez contienen varios compromisos:


I. **Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.** Contiene el compromiso de promover un mayor acceso a la información (en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente) y procurar la divulgación de las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno, así como publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público, el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. También, solicitar comentarios del público para saber cuál información es más valiosa, y tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.

II. **Apoyar la participación ciudadana.** Contiene compromisos para hacer más transparente la formulación de políticas y la toma de decisiones mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público. Además, el aumento de la participación del público en la realización, seguimiento y evaluación de las actividades gubernamentales, así como creación de mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los Gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

III. **Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en los Gobiernos.** Define compromisos para obtener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra

38 Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://www.opengovpartnership.org/>.

39 La *Declaración* está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.



la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales. Además, fortalecer el imperio de la ley, incluyendo el aumento del número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado, así como intercambiar información y experiencias.

IV. Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Con el propósito de aprovechar tecnologías nuevas que ofrezcan oportunidades de participación de la sociedad civil y la comunidad empresarial, se identifican prácticas eficaces y enfoques innovadores que puedan empoderar a las personas y promuevan la transparencia en el Gobierno.

En la actualidad, sesenta y dos países se han adherido de manera voluntaria a esta iniciativa, la cual ha empezado a darle forma a la estructura funcional que le permitirá llevar a la práctica las acciones que hagan efectivos los cuatro compromisos reseñados. A la fecha, se han realizado dos cumbres anuales (Brasilia 2012 y Londres 2013), se ha integrado el comité directivo y conformado el equipo encargado de la unidad de apoyo. También dio inicio el trabajo del mecanismo independiente de presentación de informes (IRM, por sus siglas en inglés) el cual constituye un medio clave para que las partes interesadas puedan presentar re-

portes independientes y den seguimiento a los avances que se logran entre los Gobiernos que participan en la OGP. Estos informes también permiten fomentar una amplia rendición de cuentas entre los Gobiernos y la ciudadanía.

3.4.2 Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información de la Oede

Forma parte de los esfuerzos multilaterales en materia de transparencia tributaria y financiera,⁴⁰ entendida como el conjunto de normas y prácticas acordadas internacionalmente que permiten a los Gobiernos conocer y verificar las operaciones de los agentes económicos. Es uno de los espacios que promueve la discusión sobre los paraísos fiscales, como tema que ha cobrado auge luego de la más reciente crisis económica mundial. El Foro involucra a más de ciento veinte jurisdicciones.

En abril de 2009, esta iniciativa logró la adopción de los denominados Estándares Internacionales de Transparencia Fiscal y Financiera, los cuales se dan por cumplidos cuando ocurre un intercambio efectivo de información entre administraciones tributarias (en tiempo, forma y fondo), en todo asunto tributario (ya sea delito o cualquier otra información con relevancia tributaria), proveniente de cualquier fuente (incluyendo información bancaria de contribuyentes —lo cual requiere reformas legales para la regulación del secreto bancario, con fines de fiscalización y control tributario— y de

40 Para consultar más información sobre el trabajo del Foro Global, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://www.oecd.org/tax/transparency/>.

titulares de acciones —lo cual necesita la eliminación de las sociedades anónimas y las acciones al portador—).

Para organizaciones internacionales como la *Tax Justice Network* o *Christian Aid*, el estándar del Foro Global de la Oede es insuficiente, ya que el intercambio de información no es automático (es decir, según el Foro Global, el intercambio puede normarse mediante demanda o solicitudes específicas entre países, caso por caso), y el acceso a la información bancaria no es irrestricto (ya que el Foro Global permite que en el acceso a este tipo de información medie el requerimiento de autorización judicial). Estas entidades sugieren otras medidas de transparencia tributaria, como establecer la obligación legal de que las corporaciones multinacionales reporten país por país las operaciones que realizan, no solo a solicitud o demanda específica. En este sentido, puede decirse que el estándar del Foro Global de la Oede constituye un mínimo esperable de los países, un primer paso en un proceso o esfuerzo por la transparencia tributaria, y que eventualmente debe dar lugar a medidas más sólidas.

Hasta 2009 el Foro Global reportaba periódicamente el avance en el cumplimiento del estándar mediante la publicación de tres listas: a) las jurisdicciones o países que han implementado sustancialmente el estándar (coloquialmente conocida como «lista blanca»); b) las

jurisdicciones o países que se han comprometido a cumplir el estándar pero que todavía no lo han implementado (coloquialmente conocida como «lista gris»), la cual a su vez se subdivide en paraísos fiscales y otros centros financieros; y c) las jurisdicciones que no se han comprometido o no comparten el estándar.⁴¹

En años recientes, el modelo para medir el avance en el cumplimiento del estándar en cada jurisdicción ha sido modificado: se realiza una evaluación entre pares para revisar si la información fiscalmente relevante existe, si la respectiva Administración Tributaria tiene acceso a ella, y si puede intercambiarla con otras administraciones. Gráficamente se identifica como el «triángulo de la transparencia», cuyos lados son «disponibilidad de la información», «acceso a la información» e «intercambio de información».⁴² El Foro Global contempla tres tipos de evaluaciones: a) fase uno: evalúa la calidad del marco legal y regulatorio de una jurisdicción para el intercambio de información; b) fase dos: observa la implementación práctica del marco legal; y c) fase combinada: se efectúan las dos evaluaciones de manera simultánea.

Como resultado de la evaluación realizada, en la actualidad se adoptan calificaciones para cada jurisdicción al evaluar su grado de conformidad con el estándar sobre intercambio de información tributaria, atendiendo cada uno

41 Para revisar los avances en el cumplimiento del estándar véanse: a) reporte inicial del 2 de abril de 2009, disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf>; b) el reporte de avances hasta septiembre de 2013, en: http://www.oecd.org/tax/transparency/progress_report__G20.pdf; y c) el informe anual correspondiente a 2013, disponible en: http://www.oecd.org/tax/transparency/draft%20annual%20report%202013%20%20for%20GF_2.pdf.

42 Carbajo Vasco, Domingo y Pablo Porporatto (2013). *Los últimos avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria*. Documentos de Trabajo, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, p. 27.

de los diez elementos esenciales incluidos en los Términos de Referencia del Foro Global.⁴³ De esta manera, se asigna una calificación general que oscila entre «conforme», «conforme en gran medida», «parcialmente conforme» y, por último, «no conforme». La atribución de las calificaciones responde al objetivo del Foro Global de reconocer los progresos realizados por las jurisdicciones a la hora de aplicar las normas, e identificar a aquellas jurisdicciones que no lo están haciendo.⁴⁴

Desde la perspectiva del mecanismo de evaluación descrito, algunos aspectos que se evalúan de los países incluyen: la adopción de reformas legales que permitan el acceso de las autoridades tributarias a información bancaria (por asuntos tributarios y solicitudes de intercambio, no exclusivamente en un proceso penal concreto); la suscripción de por lo menos doce acuerdos de intercambio de información tributaria; y la eliminación de las acciones al portador, entre otros.

Las listas que se dieron a conocer en 2009 se basaron en una muestra de 84 países y jurisdicciones elaborada por la Oede en 1984. De Centroamérica, únicamente Costa Rica, Guatemala y Panamá fueron seleccionados como países de la muestra. Con posterioridad, a solicitud de El Salvador y la República Dominicana, ambos países fueron incluidos al final de 2011 y

de 2013, respectivamente. En estos cinco casos se aprecian avances hacia el cumplimiento del estándar en el corto plazo, aunque a ritmos diferentes. Lamentablemente, la muestra de la Oede no incluyó a Honduras y Nicaragua, por lo que el Foro Global no evalúa su cumplimiento del estándar internacional. Pese a no figurar en la muestra original, El Salvador tiene vigente un tratado con España para evitar la doble tributación, según el modelo elaborado por la Oede, mientras que la República Dominicana cuenta con un tratado sobre doble tributación con Canadá, y uno con España.

3.5 Otras iniciativas

3.5.1 Iniciativa de Transparencia en el Sector de Construcción (CoST)

La iniciativa CoST (acrónimo para *Construction Sector Transparency*)⁴⁵ surgió en 2008 como un esfuerzo multinacional para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de inversión pública en infraestructura. La iniciativa busca erradicar la mala administración, el desperdicio y la corrupción en el sector construcción.

La construcción financiada con fondos públicos representa típicamente entre un 10 y un 30% del gasto público, pero la mala administración y la corrupción pueden perjudicar

43 Los términos de referencia desglosan los estándares de transparencia y el intercambio de información en diez elementos esenciales y 31 aspectos detallados en tres categorías amplias: a) disponibilidad de información; b) acceso a la información; c) intercambio de información. El documento para consulta está disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/44824681.pdf>.

44 El informe más reciente sobre los resultados de la sexta reunión del Foro Global, celebrada en Yakarta, Indonesia, en noviembre de 2013, está disponible en: http://www.oecd.org/tax/transparency/ES%20yakarta_resultados.pdf.

45 Para información adicional, se sugiere visitar los siguientes sitios: <http://www.constructiontransparency.org/home> y <http://cost-guatemala.org/>.

seriamente la calidad, seguridad y valor de la infraestructura resultante. La corrupción causa el despilfarro de los fondos públicos y da lugar a proyectos de construcción innecesarios, inadecuados, defectuosos o peligrosos.

De esa manera, para aumentar la rendición de cuentas de las entidades estatales y las compañías constructoras privadas en torno al costo y calidad de los proyectos públicos, los actores clave identificados en la iniciativa requieren información con la cual se puedan comparar estas características. CoST divulga esta información durante las etapas de preparación y construcción. Para garantizar que la información sea veraz y comprensible para todos los actores clave, CoST utiliza un mecanismo de aseguramiento que permite verificar la exactitud e identificar cualquier problema, empleando para el efecto un lenguaje sencillo.

CoST se implementó como plan piloto durante un período de tres años a escala limitada en ocho países de cuatro continentes y con características diversas: países de bajos ingresos (Malawi, Tanzania y Zambia); economías desarrolladas (Reino Unido); estados post conflicto (Etiopía y Guatemala); países con una sociedad civil activa y agenda de transparencia (Filipinas); y países con escasa participación de la sociedad civil (Etiopía y Vietnam). En octubre de 2012 finalizó el plan piloto de manera exitosa y fue formalizado el funcionamiento de la iniciativa, que ha sido liderada por un Grupo Internacional de Asesoría, el cual representa

a la industria de la construcción, a la sociedad civil, al DFID británico y al Banco Mundial. A la fecha se han adherido otros dos países: El Salvador y Uganda.

Una característica esencial de la iniciativa es la participación de una gama amplia de actores clave, quienes típicamente se encuentran vinculados con los proyectos de construcción financiados con fondos públicos. En cada país, un grupo multisectorial (GMS) supervisa el proyecto para garantizar el cumplimiento de los principios de CoST. Los grupos están compuestos por representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil. El enfoque multisectorial ha demostrado ser efectivo al dirigir atención conjunta hacia los beneficios de la transparencia en el sector; también ha permitido descubrir formas prácticas que contribuyen a mejorar la divulgación y ha brindado incentivos en los países piloto para continuar con la aplicación de CoST, aún después de concluir esa etapa.

3.5.2 Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (Eiti)

La Eiti (siglas de *Extractive Industries Transparency Initiative*)⁴⁶ surgió en 2003 como una campaña de organizaciones de la sociedad civil que promovía que las empresas publicaran los pagos realizados a los Gobiernos por concepto de su actividad extractiva. Dicha iniciativa fue retomada en un discurso pronunciado en 2002 por el entonces primer ministro del Reino

46 Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://Eiti.org/>.

Unido de la Gran Bretaña, Tony Blair. Tras esta mención, el Gobierno británico acordó reunir a un grupo de países ricos en recursos, empresas extractivas y organizaciones de la sociedad civil que empezó a formular su metodología.

Un variado grupo de países, empresas y representantes de la sociedad civil asistió a la Conferencia de la Lancaster House organizada en 2003 por el Gobierno británico, en Londres. Allí suscribieron una declaración de principios para aumentar la transparencia de los pagos e ingresos producidos en el sector extractivo. Dichos principios pasaron a conocerse como los principios de la Eiti y constituyen la piedra angular de la iniciativa.

Los países interesados en formar parte de la iniciativa deben cubrir tres etapas: una inicial de presentación de la candidatura, en la que deben tomarse en cuenta cinco requisitos de adhesión; la segunda, para poder ser catalogado como «candidato Eiti», lo que implica el cumplimiento de requisitos de preparación, divulgación, difusión y revisión; finalmente, puede aspirarse al estatus de «cumplidor Eiti», en cuyo caso los países deben lograr una validación y una evaluación independientes que permitan verificar si se han alcanzado todos los requisitos. Los países tienen la obligación de mantener al día el conjunto de requisitos para poder conservar el estatus de «cumplidor».

Según la Eiti, los Gobiernos se benefician por participar en un procedimiento estandarizado y reconocido internacionalmente, de manera que

su implementación mejora la capacidad de gobernabilidad, credibilidad internacional y compromiso del Gobierno de un país para luchar contra la corrupción y generar estabilidad en un sector económico volátil. Las empresas se benefician con la creación de un clima de inversión estable, donde todas las entidades extractivas son igualmente incentivadas para publicar información concerniente a los pagos realizados al Gobierno, lo cual mejora la interacción entre las empresas y los ciudadanos.

La Eiti continúa considerando que los ciudadanos y la sociedad civil se benefician al recibir información real y verificable sobre el sector extractivo, lo cual les permite el ejercicio de un mejor control sobre el Gobierno y las empresas. Finalmente, la seguridad energética se mejora gracias a una mayor transparencia e igualdad de acción. Los países importadores se benefician de mejores grados de estabilidad en los países proveedores. La inversión a largo plazo para la producción se ve estimulada; de ahí la posibilidad de garantizar un suministro más estable de recursos no renovables. De la región, únicamente Guatemala y Honduras manifestaron interés por formar parte de la Iniciativa y han llegado a ser, en la actualidad, «cumplidor Eiti» y «candidato Eiti» respectivamente.

3.5.3 Iniciativa Mundial para la Transparencia Fiscal (Gift)

La Gift (acrónimo para *Global Initiative for Fiscal Transparency*)⁴⁷ es una red de acción multilateral que surgió en 2011 y busca promover e

⁴⁷ Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://fiscaltransparency.net/>.

institucionalizar normas a nivel mundial, así como mejoras continuas e importantes al respecto de la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal en todos los países del orbe. Los principales «custodios» de Gift son la Contraloría General de la Unión de Brasil, el Departamento de Presupuesto y Gestión de Filipinas, el BM, el FMI e IBP.

Estos custodios acordaron una serie de «Principios de actuación» como fundamento de la iniciativa: la orientación hacia la acción centrada en los resultados; un programa de acción basado en el potencial de alto apalancamiento y efecto medido a lo largo del tiempo; el reconocimiento mutuo, el compromiso cooperativo y consenso entre las partes interesadas para programas de acción y los resultados prioritarios a lo largo del tiempo; estructuras y procesos de respaldo que permanezcan ágiles y adaptables para aprovechar las oportunidades emergentes, a la vez que se optimicen la transparencia y la inclusión; y supervisión colectiva, aprendizaje, evaluación y corrección del rumbo en pos de la eficiencia y la eficacia.

El programa de acción de Gift se organiza mediante la representación de las partes interesadas provenientes de distintos sectores y regiones, quienes ejecutan cuatro grupos de trabajo, según los siguientes temas: a) armonización de incentivos; b) promoción de normas mundiales; c) asistencia técnica y fortalecimiento de

capacidades; y d) aprovechamiento de las nuevas tecnologías.


La iniciativa Gift obtuvo un respaldo importante a finales de 2012, gracias a una resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que se tituló «Promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales».⁴⁸ En esa resolución, la Asamblea tomó nota de la Iniciativa y de sus Principios de Alto Nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal, y alentó a los Estados miembros a que promuevan el debate e intensifiquen voluntariamente los esfuerzos por mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales.

Los Principios de Alto Nivel de Gift⁴⁹ fueron aprobados en agosto de 2012 y contienen diez enunciados alrededor de dos ejes centrales: a) acceso a la información fiscal; y b) gestión de la política fiscal. El propósito de los Principios es guiar a las autoridades y a toda parte interesada en la política fiscal en sus esfuerzos por mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en materia fiscal, para contribuir a promover la mejora de la cobertura, la uniformidad y la coherencia de los estándares y normas sobre transparencia fiscal.

La Iniciativa desarrolló un trabajo intenso durante la Cumbre Anual de la OGP realizada

48 La resolución A/RES/67/218 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas se puede consultar en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218&referer=http://fiscaltransparency.net/2013/01/united-nations-adopts-transparency-resolution/&Lang=S.

49 Los Principios se encuentran disponibles en: <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2012/09/Gift-High-Level-Principles-2012-08-SPA.pdf>.



en Londres, en noviembre de 2013. En dicha ocasión, un grupo de trabajo conjunto abordó las lecciones y desafíos en la implementación de los compromisos de la OGP relacionados con transparencia fiscal, fortalecimiento de las normas globales sobre apertura fiscal, y buenas prácticas de participación ciudadana en el proceso presupuestario de gobiernos nacionales.

IV. Análisis de la situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana

4.1 Legislación

4.1.1 Acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información es vital para un régimen democrático, por ser una herramienta para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública (en especial para el control de la corrupción). También constituye una herramienta fundamental para la participación ciudadana en asuntos públicos mediante el ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, es vital para la realización de otros derechos humanos, especialmente, los de aquellos grupos más vulnerables.⁵⁰

La aprobación de leyes de acceso a la información pública constituye uno de los avances más notables en la región. Seis de los siete países analizados las adoptaron en un período

de ocho años: Panamá (2002), República Dominicana (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008) y El Salvador (2010). Costa Rica, por su parte, no cuenta con una ley específica, pero sí con disposiciones ordinarias que constituyen el marco legal para la regulación de este derecho.

Dos factores han sido determinantes para alcanzar estos avances: primero, como lo reconoce la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, el reconocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes versus Chile* (2006),⁵¹ con la condena a ese país por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el marco del derecho internacional, esta acción fortaleció el reconocimiento de este derecho como fundamental y autónomo. Segundo, la relevancia que este tema ha cobrado dentro de las evaluaciones sobre el cumplimiento de las convenciones anticorrupción (especialmente las impulsadas por la OEA y la ONU), que han concluido en recomendaciones para mejorar el marco legal.

Los aspectos anotados han coadyuvado a definir el contenido, alcance y límites de la legislación garante del acceso a la información pública. También han permitido que en la actualidad se cuente con estándares interamericanos para el diseño y construcción de sistemas legales que garanticen el cumplimiento eficaz del

50 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *El derecho de acceso a la información en las Américas: documentos básicos*. Módulo II, p. 5.

51 El contenido de dicha sentencia se puede consultar en la página Web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través del siguiente vínculo de Internet: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

derecho de las personas a conocer la información en poder del Estado. El instrumento que vino a consolidar las prácticas óptimas sugeridas para nuestro continente es la *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, que ha resultado útil a los Estados para el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas en la materia.

Entre los aspectos relevantes de las leyes adoptadas, sobresale la obligación que tienen las instituciones de publicar proactivamente información que, como mínimo, permita a cualquier persona conocer la normativa, estructura orgánica, ejecución presupuestaria, directorio de servidores públicos y salarios, entre otros datos. Las normativas establecen el procedimiento y requisitos que se deben cumplir para el trámite de las solicitudes de información, así como el plazo para obtener una respuesta oficial (situación que varía en cada país). También se prevén de manera taxativa los supuestos en que se puede restringir el acceso a la información.

Para medir la calidad de las leyes de acceso a la información que han sido aprobadas en el mundo, las organizaciones no gubernamentales *Centre for Law and Democracy* (CLD, por sus siglas en inglés), de Canadá, y *Access Info Europe*, de España, impulsan desde 2010 un listado y un informe que mide las tendencias en la clasificación global del derecho de acceso a la información (*RTI Rating*).⁵² La puntuación que asignan (hasta un máximo de 150) se obtiene

como resultado de la evaluación de 62 indicadores extraídos de una amplia gama de normas internacionales sobre el derecho a la información, así como del estudio comparativo de numerosas leyes de todo el mundo.

Según la actualización del *RTI Rating* para 2013,⁵³ en Centroamérica obtienen una puntuación superior a los cien puntos las leyes de acceso a la información de tres países: El Salvador (124), Nicaragua (113) y Panamá (102). A ellas le siguen las de Guatemala (96) y Honduras (85). La ley de la región con la nota más baja es la de la República Dominicana, con 61 puntos. En cuanto a la posición obtenida por los países, destaca el caso de El Salvador, que obtuvo el puesto 5 de 93 países analizados. Costa Rica no se incluye en el estudio, ya que no cuenta con una ley específica en la materia. Es importante destacar que los detalles de la implementación de las leyes en cada país no forman parte de la evaluación.


4.1.2 Normas de ejecución presupuestaria

Con el apoyo de organismos multilaterales, los países del área han venido realizando cambios normativos e institucionales para mejorar el desempeño de sus respectivos sistemas de gestión de las finanzas públicas. De acuerdo con un estudio reciente efectuado en Honduras,⁵⁴ esta dinámica no solo ha generado procesos presupuestarios más transparentes y de mayor disciplina fiscal, sino también ha contribuido a

52 Para información adicional, se sugiere visitar el siguiente sitio: <http://www.rti-rating.org/pdf/home.php>.

53 El informe actualizado para 2013 está disponible en: <http://www.access-info.org/documents/Report.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>.

54 Consejo Nacional Anticorrupción (2012). *Informe nacional de transparencia: hacia la recuperación de la confianza y del capital social 2011*. Honduras, p. 104.



racionalizar la utilización de los recursos públicos y mejorar la asignación del gasto social.

Existen distintas leyes que imponen regulaciones sobre los componentes del sistema financiero del sector público: presupuesto, contabilidad, compras, tesorería y crédito público. La legislación determina las técnicas presupuestarias que se aplicarán para cuestiones de inversión pública y su relación con las políticas y planes nacionales o sectoriales. Los ministerios de Hacienda o Finanzas tienen la responsabilidad de asegurar la compatibilidad de los presupuestos de las dependencias de la administración pública con la política fiscal y presupuestaria.

La organización y el proceso presupuestario en todos los países analizados se asientan en un marco legal que parte de las reglas fundamentales contenidas en las Constituciones Políticas, que luego se concretan, precisan y detallan en leyes ordinarias y ordenamientos específicos. Ese marco regulatorio abarca las cuatro etapas del ciclo presupuestario: formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación.

Los países de la región cuentan con disposiciones para garantizar la transparencia en la realización de las diversas etapas del proceso presupuestario. En todos los casos, corresponde al poder ejecutivo, por conducto de los ministerios de Hacienda o Finanzas, formular el presupuesto y someterlo a consideración del poder legislativo, quien lo aprueba, modifica o imprueba,

pero además ejerce con posterioridad funciones de control y fiscalización presupuestaria.

La entrega de los proyectos de presupuesto se realiza entre julio (en Panamá debe efectuarse a más tardar el 31 de julio) y mediados de octubre (en el caso de Nicaragua, debe realizarse a más tardar el 15 de octubre). En El Salvador, Honduras, Costa Rica, Guatemala y República Dominicana se realiza durante septiembre. Los poderes legislativos tienen por disposición legal un promedio de tres meses para aprobar, modificar o improbar la propuesta sometida a su conocimiento.

De acuerdo con la legislación de los países analizados, la población puede conocer el contenido del anteproyecto de presupuesto hasta el momento en que ocurre su entrega al Legislativo. Sin embargo, en los últimos años, en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua las autoridades han implementado como práctica transparente la divulgación de la propuesta días antes de su presentación a los legisladores, ya sea mediante actividades dirigidas a especialistas en finanzas públicas, organizaciones sociales y medios de comunicación, o mediante los respectivos portales institucionales de Internet. En Honduras y Guatemala, la discusión legislativa es generalmente transmitida en tiempo real.

Es preciso mencionar, como práctica opaca, las limitaciones que enfrentan los legisladores de la República Dominicana y Panamá durante la discusión sobre el contenido del proyecto

de presupuesto y para incluir modificaciones en la propuesta original. Esta situación obedece al control e influencia que ejerce el Ejecutivo y la mayoría legislativa de los partidos oficiales para asegurar que el proyecto de ley sea aceptado sin mayores enmiendas. La falta de análisis profundo e intercambio técnico posibilita que se aprueben presupuestos sin que previamente se hayan hecho consideraciones de fondo, lo que se traduce en la necesidad de efectuar ajustes posteriores, vía modificaciones presupuestarias.

Las leyes anuales del presupuesto de los Estados de la región incorporan títulos o apartados específicos con disposiciones generales que contienen criterios para la ejecución y control del presupuesto, con énfasis en su transparencia o para objetivos de política fiscal (como aquellos destinados a evitar gastos o compromisos que no cuenten con respaldo presupuestario). Estas disposiciones incluyen la elaboración y entrega de informes para el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria.

La etapa de la evaluación se concibe como el análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos de la ejecución presupuestaria con relación al cumplimiento de los objetivos y metas que programó cada entidad. En Panamá y El Salvador está previsto que las entidades


envíen informes mensuales de ejecución, que a su vez sirven como insumos para la elaboración de informes trimestrales que se deben remitir al Legislativo. En Costa Rica y la República Dominicana, los informes deben hacerse llegar de manera trimestral y constituyen insumos para los informes semestral y anual que las autoridades presupuestarias tienen la obligación de enviar al Legislativo.

En Nicaragua, se incluye la remisión de informes trimestrales de evaluación a la Asamblea Nacional y al presidente de la República, mientras que en Guatemala se contemplan regulaciones para la presentación cuatrimestral de informes sobre la ejecución presupuestaria dirigidos al Congreso de la República. En Honduras, con los reportes que remiten las entidades ejecutoras, la Secretaría de Finanzas presenta al presidente de la República, para su conocimiento y evaluación, un análisis global de los resultados físicos y financieros obtenidos, el cual incluye recomendaciones.

En Guatemala, se reformó recientemente la *Ley Orgánica del Presupuesto* mediante el *Decreto No. 13-2013*⁵⁵ y el *Decreto No. 9-2014*⁵⁶ del Congreso de la República. Las reformas permiten sancionar penalmente a los funcionarios que

55 El *Decreto* fue aprobado en octubre de 2013 y contiene modificaciones a la *Ley Orgánica del Presupuesto*, a la *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas* y a la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria*. El propósito de las reformas es incorporar disposiciones que garanticen a la ciudadanía un manejo transparente de los recursos públicos, con acceso a información oportuna sobre el presupuesto, como principal instrumento de política pública. Además, las reformas proveen facultades, procedimientos y herramientas a las instituciones de control, para mejorar sus ejercicios de evaluación de la calidad del gasto público, generando elementos de confiabilidad y reducción de discrecionalidad para que exista una adecuada conciencia ciudadana sobre la necesidad de dotar de recursos al Estado para el cumplimiento de sus fines. El *Decreto* está disponible en: http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/decreto13_121113.pdf.

56 Este *Decreto* fue aprobado en febrero de 2014 y flexibiliza alguna de las disposiciones del *Decreto No. 13-2013*. El argumento técnico fue que su aplicación práctica comprometía la ejecución presupuestaria en áreas sensibles del Ministerio de Educación, las municipalidades y los Consejos Departamentales de Desarrollo. El *Decreto* está disponible en: http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/decreto9_030314.pdf.



adquieran compromisos o devenguen gastos para los que no existan saldos o créditos presupuestarios; tampoco se puede disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista.⁵⁷ Se incorporan disposiciones que han sido aprobadas año tras año en el *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*, con el objeto de que constituyan normas permanentes que permitan un mejor control y fiscalización en la utilización de los recursos.

También se incrementaron las exigencias en la utilización de los Sistemas Integrados de Administración Financiera y la publicación de informes y rendición de cuentas en páginas *web*, con el objeto de fomentar la auditoría social y el fácil acceso a la información para los guatemaltecos y guatemaltecas. Esta decisión busca fortalecer el sistema de pesos y contrapesos del Estado, facilitando el acceso a la información a las entidades vinculadas con el control y fiscalización de la administración pública.

4.1.3 Adquisiciones del Estado

La evaluación general que expertos realizan sobre las leyes de adquisiciones públicas desde la perspectiva de la transparencia es variable. En Guatemala y Honduras se consideran regulares, mientras que en El Salvador y Nicaragua se indica que son buenas. En los cuatro casos se identifican algunos focos de opacidad, conflicto de intereses, ineficiencia u otras fallas en

la legislación que, en alguna medida, explican las frecuentes reformas legislativas que se han promovido o aún se promueven en los países de la región. Por ejemplo, en la reforma que se aprobó en Guatemala en octubre de 2013 se incorpora la obligación para las entidades que administran o reciben de cualquier forma fondos públicos (por ejemplo, fideicomisos públicos y fondos sociales) de sujetarse gradualmente a las disposiciones contenidas en la *Ley de Contrataciones del Estado*.⁵⁸

En El Salvador no existen restricciones para los exfuncionarios públicos que, al momento de ofertar bienes o servicios, cuentan con información privilegiada. No hay un registro centralizado sobre el estado de situación y los avances de las adquisiciones públicas, ni un proceso de capacitación uniforme dirigido a miembros de las administraciones municipales. Se evidencia falta de cooperación interinstitucional que permita el cruce de información útil para la detección de prácticas reñidas con la ética gubernamental y la legalidad. La autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o de concurso es el titular (quien puede dar lugar a discrecionalidad), o la Junta o Consejo Directivo de las respectivas instituciones de que se trate. Tampoco se contempla la participación de la sociedad civil en la conformación de las comisiones para la evaluación de las ofertas.

57 Para profundizar sobre esta materia se recomienda consultar los documentos técnicos de Icefi, disponibles en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/10/Apuntes-del-Icefi-sobre-la-deuda-flotante1.pdf> y <http://icefi.org/guatemala-icefi-hizo-un-llamado-a-no-aprobar-los-bonos-para-pagar-la-deuda-flotante/>.

58 Es una reforma contenida en el *Decreto No. 13-2013* del Congreso de la República de Guatemala, que se incluye al modificar la *Ley Orgánica del Presupuesto*. Si bien no corresponde a una reforma de la ley específica en la materia, tiene el propósito de coadyuvar al fortalecimiento del sistema de adquisiciones del país.

En el caso de Guatemala, destaca el abuso de la modalidad de compra directa (para operaciones menores a Q 90 mil, equivalentes a alrededor de USD 11,250), de las compras y contrataciones durante la vigencia de estados de excepción, de los concursos restringidos, así como la ambigüedad en la regulación de los precios de referencia para la correcta aplicación del contrato abierto (o contrato marco). Las compras de medicamentos y demás productos farmacéuticos, material médico quirúrgico, combustibles, materiales de construcción, alimentos, fertilizantes, armas y municiones, entre otros, constituyen grandes focos de opacidad, corrupción y manipulación del gasto público con fines político electorales, que frecuentemente generan escandalosos titulares de prensa.⁵⁹


En Honduras, la entidad normativa no informa sobre las condiciones en que se efectúan las compras estatales, lo cual permite, en la práctica, incluso adjudicaciones a empresas «de cartón» o «de maletín», constituidas expresamente para realizar negocios con el Estado. No se realizan evaluaciones sobre compras a precios locales versus precios internacionales. La auditoría *a posteriori* del Tribunal Superior de Cuentas suele no implicar la judicialización de las faltas. Además, al igual que en Guatemala y en otros países, las compras de medicamentos contienen muchas áreas de opacidad.

Por su parte, en Nicaragua se identifican fallas en las compras simplificadas, en el procedimiento

de consultorías, en la regulación de las fianzas y garantías, así como en el régimen de prohibiciones y de sanciones. Existen contradicciones entre la ley y su reglamento, así como un rol débil de la instancia encargada de normar el sistema de contrataciones. Específicamente, las contrataciones menores a los C\$ 500 mil (equivalentes a alrededor de USD 20,970) no se realizan por concurso público, los contratos no se suscriben en escritura pública para su debida formalidad, y existe debilidad en la aplicación y seguimiento del régimen de sanciones a los funcionarios públicos que infringen disposiciones en la materia. Las situaciones enumeradas permiten indicar que aún no existen las condiciones efectivas para que los países de Centroamérica y la República Dominicana cuenten con un marco normativo coherente y de cumplimiento efectivo que garantice la transparencia de las adquisiciones públicas. Algunos aspectos que podrían coadyuvar con este propósito son fortalecer los mecanismos que aseguren la eficacia de las normas correspondientes, e institucionalizar la participación ciudadana en procesos de contratación social de las compras públicas.

Entre las recomendaciones más comunes que el Mesisic ha formulado a los países de la región para fortalecer su sistema de contrataciones públicas destacan: fortalecer sistemas electrónicos para llevar a cabo la actividad contractual del Estado; complementar o fortalecer los mecanismos de control de la actividad contractual; fortalecer a la autoridad rectora

59 Algunos ejemplos de los titulares son: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130823/opinion/233265/>; <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130815/pais/232805/>; <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130508/pais/227984/>; <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131115/pais/237999/>; http://www.prensalibre.com/noticias/CGC-evidencia-ilicitos-Mides_0_976102411.html; http://www.prensalibre.com/opinion/Despropositos-compras_0_999500056.html.



que se ocupe de la regulación, administración, desarrollo o supervisión del sistema de contratación pública; precisar los conceptos que sustentan las causales de excepción a la licitación pública; fortalecer recursos de impugnación dirigidos a aclarar, modificar o revocar los actos sustanciales que forman parte de los procesos de contratación; precisar los factores o criterios objetivos de selección para la evaluación de las ofertas, justificar los resultados de la evaluación y hacerlos del conocimiento de los interesados; y adoptar medidas para que en los procedimientos de contratación diferentes al de la licitación pública se observen los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la *Convención*.

decisiones y la rendición de cuentas, el desarrollo transaccional del sistema de soporte electrónico, la profesionalización de los funcionarios, el control institucional y la vigilancia ciudadana.

La ventaja de una evaluación integral como la descrita es que permite construir estrategias para afrontar de manera progresiva cada debilidad detectada, ya sea mediante el fortalecimiento de la estructura legal y regulatoria, o a través de la mejora del marco institucional y de las capacidades de gestión que demanda el sistema de adquisiciones de cada país.

4.1.4 Regulación y actualización de los delitos contra la corrupción

Otra herramienta útil para identificar los desafíos que enfrentan los países en esta materia es la evaluación del sistema nacional de adquisiciones públicas con base en la metodología de la Oede. En Guatemala, por ejemplo, se realizó en 2010 una evaluación aplicando la referida metodología, lo cual permitió revelar tres problemas centrales: a) la atomización y dispersión de reglamentos, criterios y prácticas relativas a las adquisiciones públicas; b) la falta de guías y controles suficientes para evitar el direccionamiento de las adjudicaciones mediante sesgos en los requisitos de participación y en los criterios de evaluación; y c) severas debilidades en la capacidad de dirección general del sistema de adquisiciones, la coordinación real entre adquisiciones y presupuesto, la gerencia de contratos, la generación y provisión para la toma de

Todos los países de la región cuentan con legislación vigente —o en proceso de aprobación— destinada a enfrentar los flagelos de la corrupción y el enriquecimiento ilícito. El impulso más notable que se ha efectuado para lograr la actualización de los tipos penales que hacen viable la persecución penal de los actos de corrupción proviene del seguimiento a la implementación de las convenciones contra la corrupción de la OEA y la ONU. El Mesicic, por ejemplo, evaluó en la tercera ronda de análisis la existencia del marco jurídico para asegurar la prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, la regulación del soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, así como los resultados de su aplicación.⁶⁰

⁶⁰ Los informes adoptados por país para la tercera ronda de análisis se pueden consultar en el Portal Anticorrupción de las Américas, en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_III_inf.htm.

El delito de soborno transnacional se reguló mediante su inclusión en el *Código Penal* (para los casos de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Panamá), o a través de la emisión de una ley específica (Costa Rica y la República Dominicana). La redacción utilizada se consideró pertinente para la promoción de los propósitos de la *Cicc* y únicamente en el caso de Panamá, el Comité de Expertos recomendó tipificar de forma autónoma esta figura, ya que a su criterio no contenía todos los elementos sugeridos por la *Convención*.

En el caso del tipo penal de enriquecimiento ilícito sucedió algo similar. Durante la primera década del siglo XXI, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá lo incorporaron a su respectivo *Código Penal*, mientras Costa Rica emitió una ley específica. Guatemala lo incorporó a su *Código Penal* hasta finales de 2012, mientras que en la República Dominicana todavía se desarrolla el proceso legislativo que busca la aprobación de una ley específica que tipificará este delito.

Los resultados del marco jurídico aprobado en años recientes están por determinarse, ya que en la mayoría de países todavía no existen procesos judiciales abiertos en los que se apliquen estos tipos penales, o los pocos casos que se han registrado (en Nicaragua y Costa Rica, por ejemplo) no mostraron avances sustantivos ni llegaron a sentencia condenatoria. En cuanto a enriquecimiento ilícito, existe además una conexión evidente con el éxito y efectividad que

se obtenga de los sistemas de declaración jurada patrimonial.

Los legisladores tienen también la tarea de revisar que la tipificación de otros delitos —como el cohecho activo, cohecho pasivo, tráfico de influencias, peculado, malversación, concusión, entre otros— refleje los estándares internacionales contenidos en los instrumentos legales suscritos por los países de Centroamérica y la República Dominicana. Por otra parte, se requiere que las entidades responsables de la persecución penal contemplen indicadores y mediciones que permitan determinar la efectividad de la aplicación normativa, sobre todo para efectuar las modificaciones legales que correspondan de acuerdo con la experiencia y aplicación práctica.

El principal desafío es superar la falta de voluntad política crónica de cada Organismo Legislativo para aprobar las reformas que se requieren con urgencia. Esta deviene de la profunda influencia de sectores que se han beneficiado y continúan beneficiándose de la corrupción y la manipulación del gasto público, en atención a intereses privados o políticos. Por ejemplo, en Guatemala el caso más reciente ocurrió con la reiterada resistencia y el persistente bloqueo a la aprobación de la ley contra la corrupción, pese a que el texto se encontraba en estados avanzados de discusión y dictamen, pero sobre todo pese a gozar de un fuerte apoyo popular y de la sociedad civil.⁶¹ Esta dificultad política, en la que financistas de campañas electorales, em-

61 Algunas notas de prensa que abordan este complicado proceso legislativo son: <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-ley-que-los-congresistas-no-hacen-porque-la-temen>; http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Guatemala-Congreso-Ley-contr-el-enriquecimiento-ilicito_0_767923373.html; <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120920/pais/218154/>.



presarios y grupos de interés resultan teniendo más poder de influencia en el Organismo Legislativo que los mismos votantes, es una evidencia clara de la disfuncionalidad del sistema de partidos políticos de Guatemala y, con ello, de su sistema democrático.

En Honduras, se considera como una fortaleza la existencia de legislación específica, además del Tribunal Superior de Cuentas, el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, entre otros órganos responsables de la persecución penal de la corrupción. En cuanto a debilidades, pese a casos y escándalos de corrupción, no existen precedentes en el que exfuncionarios de alto nivel hayan enfrentado en los tribunales procesos por las acusaciones de corrupción que recaen sobre sus actuaciones. Algunos casos relevantes de corrupción culminan en penas pecuniarias y, en general, las decisiones que podrían conducir a una sanción justa enfrentan un grado excesivo de politización, con lo cual se amplía y extiende el cáncer de la impunidad.

Como experiencias nicaragüenses, destacan los procesos realizados contra funcionarios públicos que han concluido en condenas, pero con penas insignificantes, lo cual resulta, de hecho, en una burla al sistema de administración de justicia. A pesar de la legislación, funcionarios señalados de corrupción en el pasado reciente son separados del cargo, pero no son sometidos al proceso penal correspondiente. No se ha logrado la aplicación efectiva de los instrumen-

tos vigentes, ya que no existe voluntad política para emprender los cambios que se requieren en la lucha contra la corrupción. Además, no se destina suficiente presupuesto para emprender acciones en el combate a este tipo de ilícito, ni existe una institucionalidad fortalecida para la aplicación de la legislación contra esta clase de actuaciones.

El modelo costarricense de control de la corrupción tiene un perfil que es, en esencia, sancionatorio y depende profundamente de las denuncias de corrupción que ingresan al sistema; mientras, las medidas preventivas tienen deficiencias, en particular en lo que se refiere a asegurar mayor participación ciudadana. La legislación no le confiere a la Procuraduría de la Ética Pública capacidad sancionatoria, ni establece la necesaria separación entre los organismos de control y la función de control político que recae en la Asamblea Legislativa.

Entre las fortalezas que caracterizan la situación en la materia en la República Dominicana, se incluyen la promulgación, en años recientes, de leyes que consolidan varios ámbitos del desempeño público (servicio civil, contratación pública, control interno, de regulación salarial, etc.). Asimismo, se crearon varios órganos con la responsabilidad de definir y aplicar las políticas públicas en materia de transparencia, gobierno electrónico y combate a la corrupción; y se han implementado planes en materia anticorrupción y de gobierno electrónico, articular-

do propuestas de sociedad civil y organismos internacionales.

4.1.5 Probidad y responsabilidad de funcionarios públicos

El concepto de probidad de los funcionarios públicos engloba lo referente al recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; lo razonable e imparcial de las decisiones de dichas autoridades; la rectitud en la ejecución de las normas, planes, programas y acciones; la integridad ética y profesional en la administración de los recursos públicos que se gestionan; la expedición en el cumplimiento de las funciones legales; y el acceso ciudadano a la información pública. El complemento de este concepto es la responsabilidad de los funcionarios. Es decir, las infracciones, omisiones, acciones, decisiones y resoluciones en que incurrir en el ejercicio de su cargo están sujetas a responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal, según sea el caso.

En este ámbito, la legislación de probidad y responsabilidad de funcionarios estatales es regular, en el sentido de que existe pero es insuficiente para persuadir plenamente a los servidores públicos a observar conductas acordes con pautas de honradez e imparcialidad. Esto quiere decir que en la legislación existen fisuras que abren focos de opacidad, ineficiencia u otras fallas.

Entre las debilidades comunes en los países de la región destacan la confidencialidad de las declaraciones patrimoniales; la imprecisión en el alcance o definición legal de qué es un funcionario o empleado público; la dificultad práctica para establecer los límites o márgenes entre la responsabilidad administrativa y las responsabilidades civiles y penales; y una débil regulación de los conflictos de interés y los remedios para resolverlos.

Por su importancia, el sistema de declaración jurada patrimonial constituye un instrumento indispensable tanto para la prevención de conflictos de interés como para la detección e investigación de delitos asociados con la corrupción pública, especialmente el enriquecimiento ilícito. En los últimos años, también se observa una interacción creciente de este sistema con los sistemas de prevención de lavado de dinero, de manera que es necesario que se adopten decisiones relativas al nivel de riesgo de determinadas transacciones —especialmente aquellas en las que intervienen personas políticamente expuestas— y para que las unidades de información o inteligencia financiera mejoren su capacidad de analizar transacciones sospechosas.

La operatividad de este complejo normativo y su estado de avances dependen, a la vez, del contexto institucional y cultural de cada país. Algunos factores que pueden influir de manera notable en la efectividad de este sistema son: las reglas y prácticas de cooperación interinstitucional y de cooperación público-privada; las capacidades de investigación de las autoridades



encargadas de la aplicación de la ley penal; el conocimiento y la tolerancia cultural de prácticas dirigidas a ocultar la titularidad de bienes —desde el uso de testaferros, hasta sociedades registradas en centros financieros fuera de plaza (*off shore*)—; la efectividad del sistema de administración de justicia para procesar los casos de corrupción; la independencia de los medios de comunicación y las capacidades de monitoreo de la sociedad civil organizada.

Las normas legales vigentes en Centroamérica y la República Dominicana sobre las declaraciones juradas patrimoniales demuestran escasos resultados en su aplicabilidad, debido a que las entidades responsables de darles seguimiento se limitan a exigir la presentación de una declaración que luego es archivada sin análisis alguno. El resultado final es que estos instrumentos tienen una escasa o nula utilidad para la detección de conflictos de interés o de delitos de enriquecimiento ilícito. A ello se agrega el carácter de confidencialidad que estas declaraciones tienen en todos los países, pese a que una de las recomendaciones recurrentes del Mesisic ha sido la necesidad de adoptar mecanismos que aseguren su publicidad.

Sobre este último aspecto, cabe reflexionar que, en un Estado democrático de derecho, la convivencia requiere que los servidores públicos se encuentren en condiciones de rendir cuentas de sus actos, de manera que los electores puedan adoptar decisiones informadas, incluyendo consideraciones sobre su evolución

patrimonial mientras desempeñan funciones públicas, e inclusive por un período posterior a tal desempeño. Las decisiones para fortalecer este sistema pueden incluir la publicación regular de un listado de quienes cumplen y quienes incumplen la presentación de las declaraciones, como una medida que fortalezca la reputación de los sujetos obligados, especialmente quienes ocupan posiciones de elección popular o de mayor exposición pública.

4.1.6 *Evasión tributaria y secreto bancario*

La visión de competencia fiscal desleal o agresiva desarrollada a nivel internacional a partir de la opacidad y el trato fiscal beneficioso que ofrecen ciertas jurisdicciones (calificadas como paraísos fiscales, centros financieros fuera de plaza —*off shore*—, regímenes preferenciales, etc.) para evitar o aminorar el pago de impuestos en el país de residencia del inversor (empresas multinacionales y personas físicas), o para ocultar sus verdaderas capacidades patrimoniales, motivó la preocupación de la Oede a comienzos del siglo XXI.⁶²

La magnitud de los activos, ingresos y beneficios que se ocultan en los paraísos fiscales con fines de evasión o fraude fiscal, y la de los consecuentes tributos que se evaden, resultan de difícil determinación. El motivo de ello se encuentra en la misma razón por la cual existe el fenómeno: la posibilidad que exhiben tales jurisdicciones de evitar la detección de mani-

62 Carbajo Vasco y Pablo Porporatto (2013). *Op. cit.*, p. 83.

festaciones de capacidad contributiva por parte de los Estados que las gravan, su secretismo y la ausencia de información tributaria al respecto de otras administraciones tributarias.

Según *Tax Justice Network*, las personas más ricas de 33 países de América Latina y el Caribe enviaron dos veces una cantidad equivalente a USD 999 millardos a paraísos fiscales entre 1970 y 2010. Esta asociación estimó que el dinero de latinoamericanos en paraísos fiscales (USD 2 millardos) es más del doble de la deuda externa de dichos países. Los Estados afectados, a instancias de recomendaciones de organismos internacionales —en particular de la Ocede—, han implementado medidas de contención tendentes a evitar las prácticas mencionadas.⁶³ Entre dichas medidas cabe mencionar normas de precios de transferencia, restricciones para deducir gastos y erogaciones cuyas contrapartes residan en estas jurisdicciones, reglas para evitar la capitalización exigua o subcapitalización, entre otras.


En julio de 2001, el Comité de Asuntos Fiscales de la Ocede alcanzó un compromiso por el cual dichas jurisdicciones no serían sancionadas por su régimen tributario propiamente dicho, sino por su grado de cooperación en la transparencia e intercambio de información con otros países. Esto supone, en la práctica, una corrección de la definición de paraíso fiscal que, a partir de ese momento, está más ligada

con el grado de cooperación de un país o territorio con otras administraciones tributarias que con su propio régimen tributario.

Como resultado, la transparencia y el intercambio de información con fines fiscales se han convertido en uno de los asuntos de mayor interés y atención para las autoridades tributarias, asunto que obtuvo un significativo empuje a partir de la posición adoptada en 2009 por el G-20, como consecuencia de la crisis económica. En dicho año se asumió una férrea postura contra la opacidad que ofrecen ciertas jurisdicciones. La efectiva y generalizada implementación de los estándares de transparencia tributaria desarrollados por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información de la Ocede constituye, entonces, uno de los grandes desafíos de la política fiscal en el plano internacional.

El proceso de revisión implementado por el Foro Global consta de dos fases. La primera consiste en la evaluación de la calidad del marco regulador que utilizan los países o jurisdicciones para el intercambio eficaz de información; en ese sentido, casi se ha concluido con los resultados, de manera que la atención ha comenzado a centrarse, en la actualidad, en las revisiones correspondientes a la segunda fase: revisión del uso o aplicación del estándar en la práctica. Se espera alcanzar los resultados de esta segunda fase a mediados de 2014. Algunos

63 Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/24/economia/029n1eco>. El documento que origina la nota de prensa se encuentra disponible en: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf.



miembros del Foro Global se han sometido de forma combinada a las dos revisiones. A diferencia de la primera fase, uno de los resultados de la fase dos será proporcionar calificaciones generales a las jurisdicciones con respecto al cumplimiento del estándar.

Con relación a un primer aspecto de la fase uno, al menos doce países o jurisdicciones se comprometieron a suscribir acuerdos de intercambio de información tributaria avalados por la Oede. En la región, Costa Rica, Guatemala y Panamá cumplieron con este compromiso, pero deben concluir la etapa de aprobación y ratificación de los acuerdos suscritos para que cobren vigor en sus respectivas jurisdicciones. El Salvador y la República Dominicana todavía no alcanzan el mínimo previsto, pero por ser los países de la región que recientemente se incorporaron al Foro cuentan con más tiempo para cumplir con esta recomendación. Honduras y Nicaragua, aunque no forman parte del Foro, reportan la suscripción de un acuerdo de esta naturaleza.

Un segundo aspecto de la fase uno se relaciona con la facultad de la administración tributaria de acceder a información bancaria de los contribuyentes con fines de fiscalización y control tributario. El común denominador en los países del área es que la legislación contempla tal facultad, pero de manera limitada e indirecta debido a las características del secreto bancario: en Costa Rica, Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la administración tributaria

únicamente en el marco de procesos judiciales en curso (por ejemplo, cuando exista persecución penal por evasión fiscal, defraudación tributaria, contrabando, etc.) puede solicitar la autorización a un juez, y este la remite a las autoridades bancarias correspondientes para que provean la información requerida. Por su parte, en El Salvador y la República Dominicana las administraciones tributarias pueden requerir información de manera directa a la autoridad superior bancaria o financiera, pero únicamente caso por caso.

Este procedimiento requiere gran cantidad de tiempo. Además, debido a las garantías relativas al debido proceso, cuando la administración tributaria solicita el acceso a la información, el juez también debe informar al contribuyente como parte de su protección y presunción de inocencia. Estos dos aspectos desvirtúan la acción fiscalizadora de la autoridad tributaria. Por estas y otras razones, la Oede considera —con justa razón— que la legislación actualmente vigente en los países es inefectiva como medio de fiscalización y control tributario.

Eliminar estos valladares requiere el impulso de reformas que modifiquen la legislación vigente, para lograr así un acceso más efectivo a la información bancaria de los contribuyentes. Estas reformas de ninguna manera deben entenderse como orientadas a eliminar el secreto bancario por completo (en particular porque las haría políticamente inviables y desviaría el propósito real de las reformas). En este sentido, las reformas deben buscar cómo facultar a

las administraciones tributarias para el acceso irrestricto, o por lo menos más ágil y efectivo, a la información bancaria de los contribuyentes bajo garantías de confidencialidad (las cuales se encuentran contempladas en la Constitución Política de los países), y únicamente para fines de fiscalización y control tributario (garantizando de esta manera la integridad de la información en manos de la administración tributaria). En la actualidad se discuten reformas de esta naturaleza en las asambleas legislativas de Guatemala, Costa Rica y Panamá, aunque los procesos se enfrentan con una resistencia considerable, especialmente originada en el cabildeo del sector privado empresarial de cada país.

Como tercer aspecto de la fase uno, se busca eliminar el anonimato de la propiedad real de las empresas y sociedades, operado vía sociedades anónimas o acciones al portador. Este estándar del Foro Global busca transformar las acciones al portador, de manera que sean acciones nominativas, las cuales permiten identificar a accionistas y otros propietarios de empresas y sociedades. En Guatemala, se logró en 2010 la aprobación de disposiciones en esta materia, y no precisamente por interés tributario, sino en el marco de una ley de extinción de dominio (más asociada con el combate del crimen organizado internacional, como el narcotráfico, que como un apoyo al esfuerzo internacional para combatir la evasión de impuestos). En Costa Rica, se emitió en 2012 una ley específica para el cumplimiento de este estándar, mientras que en Pa-

namá se aprobó a mediados de 2013. Por otra parte, debe señalarse que ningún país del área ha impulsado legislación que atribuya a la administración tributaria facultades para acceder a las cuentas en entidades fuera de plaza (*off shore*).

Pese a los esfuerzos que Costa Rica, Guatemala y Panamá realizan para implementar sustancialmente los estándares impositivos acordados a nivel internacional, solo el primero de estos países ha superado con éxito la fase uno.⁶⁴ Para superar la revisión de la fase dos deberán demostrar la aplicación efectiva de las recomendaciones para mejorar su marco regulatorio.

4.1.7 Lavado de dinero y otros activos

En cuanto a lavado de dinero y otros activos, todos los países de la región cuentan con legislación aprobada que busca atender los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi), del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera.

Las recomendaciones del Gafi constituyen un esquema completo de medidas que los países deben implementar para combatir el lavado de activos; estas medidas buscan identificar los riesgos, desarrollar políticas y mayor coordinación local; luchar contra el lavado de activos; trazar el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; aplicar medidas preventi-

64 Las calificaciones para las primeras cincuenta jurisdicciones en relación con su grado de conformidad con el estándar sobre intercambio de información tributaria fueron aprobadas en la sexta reunión del Foro Global, celebrada en Yakarta, Indonesia, en noviembre de 2013. El documento está disponible en: http://www.oecd.org/tax/transparency/global_forum_ratings.pdf.

vas para el sector financiero y otros sectores designados; establecer poderes, responsabilidades y otras medidas institucionales; mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas; y facilitar la cooperación internacional.⁶⁵

En las últimas evaluaciones efectuadas por Grupo de Acción Financiera del Caribe (Gafic), con excepción de Panamá, los demás países de Centroamérica y la República Dominicana han mostrado avances sustantivos en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por esta instancia, a partir del Informe de Evaluación Mutua (IEM) que se ha realizado para cada caso. En Guatemala, además de la *Ley contra el lavado de dinero y otros actos*, existen dos cuerpos normativos que constituyen un refuerzo para la legislación central: la *Ley de Extinción de Dominio* y la *Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo*. La dependencia que se encarga de investigar casos relacionados con la aplicación de estas leyes es la Intendencia de Verificación Especial (IVE) de la Superintendencia de Bancos. De acuerdo con la última evaluación efectuada, el país tipificó adecuadamente el delito de lavado de dinero, pero el único elemento pendiente se refería a su efectividad, pues existía un nivel bajo de sentencias, pese al alto índice de delitos que se cometen. Para estos efectos, la Superintendencia de Bancos reportó 41 sentencias condenatorias obtenidas hasta junio de 2013.

El Salvador tiene su principal respaldo legal en la *Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos*. En el ámbito institucional, le corresponde garantizar el cumplimiento de la normativa vigente a la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos (UIF), adscrita a la Fiscalía General de la República. En la actualidad, se promueven reformas para fortalecer la aplicación de la ley con el propósito de que permita la obtención de sentencias por el delito de lavado de dinero. Las autoridades reportaron que, durante el segundo y tercer trimestre de 2013, existen once casos en investigación, de los cuales cuatro han sido judicializados y en uno se obtuvo sentencia condenatoria.

Para el caso de Nicaragua, las principales disposiciones se encuentran contenidas en la *Ley de Estupefacientes, Sicotrópicos y otras Sustancias Controladas, Lavado de Dinero y Activos Provenientes de Actividades Ilícitas*. La tarea de seguimiento fue asignada a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), configurada como un ente descentralizado con autonomía funcional, técnica, administrativa y operativa. En materia de legislación, en los resultados de la última evaluación, el Gafic reconoce que las autoridades han realizado esfuerzos por obtener condenas en casos de lavado de dinero; asimismo, reconoce esfuerzos en actividades de capacitación a los operadores de justicia sobre temas vinculados con las herramientas procesales existentes. La principal deficiencia identificada es que la inclusión de

⁶⁵ Grupo de Acción Financiera sobre el Internacional (2012). *Las recomendaciones del Gafi. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*. Febrero de 2012, p. 7.

los delitos de falsificación y piratería como delitos precedentes del delito de lavado de dinero, continúa pendiente. De los países del área, Nicaragua es el que muestra un avance lento en el cumplimiento de las recomendaciones recibidas y reporta ocho casos que se encuentran en investigación, pero sin alcanzar condenas, a la fecha.

En Honduras se aprobó la *Ley contra el Delito de Lavado de Activos*, cuya vigilancia y seguimiento corresponde a la Unidad de Información Financiera (UIF), dependencia de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Los desafíos que estos mecanismos enfrentan actualmente frente a las recomendaciones del Gafic se refieren a la socialización y próxima emisión de disposiciones reglamentarias que apoyen la efectividad de la ley general. En materia de resultados, las autoridades reportan 139 denuncias investigadas y la obtención de ocho sentencias condenatorias.

La República Dominicana cuenta con la *Ley No. 72-02 contra el Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas y otras Infracciones Graves*, como el principal cuerpo normativo en la materia. El seguimiento institucional corresponde a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), que funciona como el organismo ejecutor del Comité Nacional contra el Lavado de Activos. El Comité es responsable de impulsar, coordinar y recomendar políticas de prevención, detección y represión del lavado de activos. Actualmente enfrenta como desafíos la modificación de leyes que tienen

conexión con el lavado de activos, incluyendo la emisión de una ley de extinción de dominio.

En Costa Rica, la entidad encargada de dar seguimiento a esta materia es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Instituto Costarricense sobre Drogas. La principal normativa es la *Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo*.

En Panamá, a diferencia de los demás países de la región, existe un complejo marco regulatorio contra el lavado de activos, el cual está conformado por diversas leyes, decretos ejecutivos y otras disposiciones de carácter reglamentario (acuerdos, resoluciones y circulares). La *Ley No. 14*, del 18 de mayo de 2007, estableció los delitos de blanqueo de capitales. El entramado institucional que le da seguimiento a esta materia también es variado e incluye a fiscalías del Ministerio Público especializadas en delitos relacionados con drogas, a la Comisión Presidencial de Alto Nivel contra el Lavado de Dinero producto de Narcotráfico, a la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo (UAF), adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, a la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) de la Dirección de Investigación Judicial, y a la Superintendencia de Bancos. Esta última es la que atiende las recomendaciones emanadas del Gafic.

4.1.8 Otras leyes que fortalecen la transparencia fiscal

La legislación que favorece la transparencia fiscal en la región se complementa con otras disposiciones ordinarias. En El Salvador, destacan la *Ley de Ética Gubernamental* (Decreto 1038), la *Ley de Servicio Civil* (Decreto 507), la *Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos* (Decreto 2833), la *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública* (Decreto 868), la *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado* (Decreto 516) y la *Ley de la Corte de Cuentas de la República* (Decreto 438).

En Guatemala, la *Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos* (Decreto 89-2002), la *Ley de Servicio Civil* (Decreto 1748), la *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas* (Decreto 31-2002), la *Ley de Contrataciones del Estado* (Decreto 57-92), la *Ley de Comisiones de Postulación* (Decreto 19-2009), la *Ley en Materia de Antejucio* (Decreto 85-2002), la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* (Decreto 1-85 ANC), y la *Ley Orgánica del Presupuesto* (Decreto 101-97), entre otras.

En Honduras, destacan las *Disposiciones Generales del Presupuesto*, la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas* (Decreto 10-2002-E), la *Ley de Contratación del Estado* (Decreto 74-2001), y la *Ley de Municipalidades* (Decreto 134-90).

En Nicaragua, la *Ley de la Administración Financiera y del Régimen Presupuestario* (Ley No. 550), la *Ley de Régimen Presupuestario* (Ley No. 51), la *Ley*

de Contrataciones del Estado (Ley No. 323), la *Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa* (Ley No. 476), la *Ley de Disposición de Bienes del Estado y Entes Reguladores de los Servicios Públicos* (Ley No. 169), la *Ley de Control de Indemnizaciones de los Funcionarios Públicos* (Ley No. 390), la *Ley de Probidad de los Servidores Públicos* (Ley No. 438), y la *Ley de Regulación Salarial de los Funcionarios Públicos de Mayor Jerarquía en el Estado* (Ley No. 530).

En Costa Rica, cabe mencionar a la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública* (Ley No. 8422), la *Ley General de Control Interno* (Ley No. 8292), la *Ley General de la Administración Pública* (Ley 6227), la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* (Ley 7428), la *Ley de Contratación Administrativa* (Ley 7494), y la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* (Ley 8131 y su reglamento).

En Panamá, la *Ley 9*, de 1994 (por la cual se establece y regula la carrera administrativa); la *Ley 59*, de 1999 (que dicta disposiciones contra la corrupción administrativa y regula la declaración jurada de estado patrimonial); la *Ley 39*, de 2001 (que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y dicta normas para la prevención de la corrupción); la *Ley No. 22*, de 1996 (que regula la contratación pública), la *Ley No. 34*, de 2008 (sobre responsabilidad social fiscal), y la *Ley No. 7428* (que adopta la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*).

En la República Dominicana, por su parte, destacan la *Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones* (Ley No. 340-06 y

sus Reformas); la *Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público* (Ley No. 423-06); la *Ley para el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República* (Ley No. 10-07); la *Ley que Crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado* (Ley No. 5-07); y la *Ley General de Salarios para el Sector Público Dominicano* (2012).

Marco formal y jurídico versus efectividad

Si se consideran fortalezas y debilidades, el análisis de los aspectos anotados sugiere que el marco formal y jurídico existente en los países de la región no es suficiente para una transparencia fiscal efectiva. En el caso de Guatemala, se identifica como una fortaleza la legislación que tipifica y sanciona ciertos delitos (de probidad de servidores públicos, de contrataciones públicas, de servicio civil, de participación ciudadana, de acceso a la información pública, entre otros), aunque dicha legislación es mínima o nula en cuanto a sancionar al sector privado y tomar en cuenta sus obligaciones en términos de transparencia tributaria.


Por medio de la presión de organizaciones de la sociedad civil y figuras políticas comprometidas con la transparencia, se ha logrado en Guatemala la promoción de normas legales que enfatizan la prevención de la corrupción (dejando en última instancia la sanción). Las leyes vigentes definen las responsabilidades de los órganos de control, en sus respectivas áreas de competencia. En cuanto a debilidades, no se ha creado una institucionalidad con suficiente autonomía, que asuma el liderazgo en la pro-

moción de la transparencia y el combate a la corrupción.

En Guatemala, la falta de voluntad política para fortalecer la transparencia se evidencia en el hecho de que ninguna de las administraciones gubernamentales de las décadas pasadas, hasta la actualidad, emitió o impulsó una política nacional de transparencia y combate a la corrupción, que defina transversalmente compromisos para los poderes del Estado en esta materia. El país carece de mecanismos idóneos para la medición objetiva del desempeño o la efectividad de los órganos de control en cuanto a sus responsabilidades para la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción.

En el caso de Honduras, una fortaleza es que el marco legal vigente contempla la prevención y el combate a la corrupción. Como debilidades, se señalan la inaplicabilidad de algunas disposiciones legales, la escasa transparencia y ausencia de verificación de actos anómalos, así como la prevalencia de auditorías *a posteriori*.

En Nicaragua, las fortalezas incluyen legislación vigente que es coherente con las tendencias internacionales y con los compromisos asumidos por el país en la materia. Esta normativa aborda los ámbitos tanto de la gestión pública, como del sector privado; asimismo, otorga ciertas atribuciones a instituciones públicas que pueden contribuir a fortalecer la transparencia fiscal. Como debilidades, destaca que no se ha creado una institucionalidad autónoma que asuma liderazgo sobre temas de



transparencia, y se percibe que no existe voluntad política para emprender de manera efectiva acciones que la favorezcan. Tampoco se han destinado recursos suficientes para realizar las acciones correspondientes. Existen mecanismos frágiles para la determinación de faltas y sanciones, así como ausencia de voluntad, por razones políticas, para el cumplimiento de las leyes.

Corrupción y captura del Estado

La captura del Estado es una categoría de corrupción a gran escala que ocurre cuando se afectan o manipulan instancias de decisión pública. Se define como la intervención de individuos o grupos económicos legales en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas. Esta influencia, por lo general, se da con el propósito de obtener beneficios económicos de corto y largo plazos. Tiene efectos en la distribución de la riqueza, así como consecuencias sociales y económicas. Debido a ello, no es solo causa y efecto de problemas de gestión administrativa, sino que también profundiza fallas en los mercados y reproduce problemas sociales.⁶⁶

En situaciones de captura del Estado, este queda sujeto a un círculo vicioso en el que las reformas a las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre

empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene una administración deficiente.⁶⁷ Además, esto genera condiciones para que haya cada vez más obstáculos al crecimiento y al progreso económico.⁶⁸

Los efectos institucionales más graves de este tipo de corrupción recaen en la imposibilidad de consolidar la seguridad nacional, la convivencia y, en general, la democracia y el Estado de derecho. Es decir, cuando se generan condiciones que propician el acceso de todo tipo de agentes privados, legales e ilegales, a los núcleos del Estado para reconfigurar las mismas instancias de decisión estatal. Estas situaciones de corrupción son propiciadas, sobre todo, en países con graves fallas institucionales e intensa presencia criminal, en los que la corrupción se reproduce con el fortalecimiento criminal.⁶⁹

Otra característica de la noción tradicional de captura del Estado consiste en que las interacciones entre los agentes sociales intervinientes se establecen en una sola dirección. Es decir, usualmente agentes privados (legales o ilegales), que actúan desde afuera del Estado, intentan manipular las instituciones estatales (agentes públicos) por conducto de diversos mecanismos. Sin embargo, en otros casos (por ejemplo, en Estados locales, regionales o nacionales), es posible encontrar escenarios de captura en los

66 Hellman, J. y Kaufmann (2001). «La captura del Estado en las economías en transición». *Finanzas y Desarrollo*, pp. 31-35. Texto disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>.

67 *Ibid.*

68 Foo y Sung (2002).

69 Garay Salamanca, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán (2012). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados. El caso Colombia*. Colombia: Fundación Vortex y Centro Internacional para la Justicia Transicional, pp. 19-24.

que agentes sociales o grupos ilegales intervienen de manera directa en procesos legislativos y públicos, o bien, agentes con funciones públicas inician la interacción necesaria con grupos-agentes ilegales para aprovechar el ejercicio de la violencia. En este último caso, ya no se habla de *captura*, en estricto sentido, sino de *cooptación*.⁷⁰ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica cuatro tipos principales de corrupción: a) corrupción en sentido amplio, que comprende la usurpación de funciones y recursos del Estado que realizan los poderes fácticos; b) los grandes «negociados» o desfalcos del erario; c) la corrupción «gris» o de pequeña escala; y d) la penetración del Estado por parte del crimen organizado.⁷¹ Sin demeritar la importancia que conllevan las cuatro categorías, se examinará con más detalle la primera de ellas, por su estrecha relación con el concepto de captura del Estado.

En la mayoría de países existen los denominados poderes fácticos que limitan la actuación del Estado en áreas o materias que este debe controlar y, por ende, afectan el interés público. Constituyen los principales actores que favorecen, alientan o promueven la captura del Estado, en tanto buscan apropiarse indebidamente de bienes públicos. Son actores nacionales o internacionales que defienden sus intereses legítimos,

pero que incurren en corrupción cuando abusan de su capacidad de influir sobre las autoridades para beneficiarse de sus decisiones.⁷²

De acuerdo con el PNUD, en Centroamérica los Estados se formaron y se han desarrollado en relación simbiótica con grupos de poder (élites criollas y peninsulares primero, terratenientes y hacendados luego, capitalistas y transnacionales después) sin que por regla general se haya consolidado la «democracia de ciudadanía». Esta simbiosis dificultó el surgimiento de una esfera pública autónoma e independiente de los intereses privados, al tiempo que sentó bases frágiles para formar la necesaria ética de lo público en los países de la región. Y, sin obstar el regreso a la paz y a la democracia representativa, los poderes fácticos siguen condicionando en buena medida la orientación de las políticas y la gestión de los recursos del Estado.

La presión de los poderes fácticos se ejerce de maneras diversas y, a menudo, sutiles: financiación de campañas electorales, rotación de cargos con el sector público, o propaganda y control de la «agenda» del debate político. Aunque ocasionalmente acudan al soborno (y, en este caso, incurran en corrupción estricta), los poderes fácticos actúan dentro de la ley y los usos sociales, de manera que no es claro cuándo usan y cuándo abusan de su

⁷⁰ Esta es una tesis que sostienen los autores Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, quienes incluso proponen el concepto de reconfiguración cooptada del Estado y lo definen como «La acción de organizaciones legales e ilegales, que a través de prácticas ilegales buscan sistemáticamente, desde adentro, modificar el régimen político e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego y las políticas públicas. Estas prácticas se desarrollan con el propósito de obtener beneficios sostenidos y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, así como obtener legitimidad social en el largo plazo, aunque esos intereses no sigan el principio fundamental del bienestar social».

⁷¹ PNUD (2009). *Informe sobre desarrollo humano para América Central, 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia, pp. 137-138.

⁷² *Ibid.*, p. 138.

influencia, en detrimento del interés público. Pero aun entonces, a criterio del PNUD, es innegable que al incidir sobre temas tan sensibles como el «modelo de desarrollo», las políticas macroeconómicas, los niveles de tributación, las privatizaciones, la regulación de actividades productivas, o el destino del gasto público, los poderes fácticos acaban por apropiarse de una porción sustantiva del patrimonio público, con un grave detrimento de los bienes y el desarrollo humano de las mayorías.

En Centroamérica y la República Dominicana, esta situación incide en la percepción de la ciudadanía en cuanto a que grupos de poder o élites no estatales manipulan las prioridades y las decisiones de las entidades estatales. De acuerdo con los resultados del Latinobarómetro,⁷³ el 72.4% de los ciudadanos de la región considera que sus países están siendo gobernados por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, mientras que únicamente el 23.2% estima que el gobierno se desarrolla para el bien de todo el pueblo. Según esta percepción, los Estados en la región sufren de grados de captura.

Por otro lado, también existe una percepción aguda en cuanto a la gravedad del problema de la corrupción que, en promedio, es percibido como uno de los tres más graves de la región, junto con la delincuencia e inseguridad, y los problemas económicos (principalmente la desocupación y el desempleo).⁷⁴

Estas percepciones en extremo negativas, respaldadas por la realidad o no, minan la confianza de la ciudadanía en las autoridades estatales y, con ello, se ve seriamente comprometida una de las bases fundamentales de la gobernabilidad democrática y las posibilidades de fortalecimiento de las finanzas públicas en la región. Esto multiplica la importancia y relevancia de una agenda seria y creíble para fortalecer la transparencia fiscal como un mecanismo legítimo y efectivo para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. De esta manera, también se puede impulsar reformas tributarias que fortalezcan los ingresos fiscales de cada uno de los países, lo cual constituye el único mecanismo fiscal sostenible para mejorar la calidad y monto del gasto público.

4.2 Institucionalidad

4.2.1 Entes contralores o fiscalizadores

I. Ejecución y calidad del gasto público (contralorías de Cuentas)

En el marco de la institucionalidad necesaria para hacer efectiva la transparencia y la rendición de cuentas, especialmente para evaluar la ejecución y calidad del gasto público, ocupa un lugar preponderante el rol de las entidades fiscalizadoras superiores. La legislación orgánica o regulatoria de los entes contralores de la región, sin embargo, puede calificarse como regular, debido a algunas fallas. Por ejemplo, el

⁷³ El *Informe Latinobarómetro 2011* está disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Los datos para esta respuesta en la edición de 2013 aún no se encuentran disponibles en la página de Internet del Latinobarómetro.

⁷⁴ Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe final del Latinobarómetro de 2013*. Santiago de Chile, Chile, pp. 62-66

rol del órgano contralor se concentra más en la actuación *ex post* y no en la supervisión concurrente durante la ejecución, lo que impide detectar las irregularidades en curso. Esto evidencia una intervención reactiva, no preventiva.

La legislación vigente permite mecanismos o espacios de negociación en el nombramiento de las autoridades superiores, así como en la asignación presupuestaria del ente contralor; por ello, en algunos casos, las autoridades de dichos entes actúan de manera parcializada o politizada. Existen disposiciones laxas y permisivas que otorgan discrecionalidad en el nombramiento y contratación de personal de los entes contralores. Por último, los entes contralores no cuentan con suficientes recursos (económicos, ni humanos) para emprender el rol que se les ha asignado.


Las entidades fiscalizadoras superiores de los siete países analizados tienen rango constitucional, mientras que sus funciones y estructura organizativa están desarrolladas en legislación ordinaria. En Guatemala, el ente contralor se denomina Contraloría General de Cuentas de la República, una institución técnica y descentralizada que goza de independencia funcional y técnica. Cuenta con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y, en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

A finales de 2013, se reformó la *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas*, con el propósito de garantizar el cumplimiento de su función constitucional y legal.⁷⁵ Los cambios aprobados permiten, entre otros aspectos, que esta institución realice su función de fiscalización sobre los fondos públicos sin obstaculización alguna (incluyendo gasto público por conducto de fideicomisos públicos y organizaciones no gubernamentales); fiscalice físicamente las obras públicas y de infraestructura en cualquier etapa del proceso; cuente con una asignación del 1% de los ingresos ordinarios del Estado, para dotarla de los recursos necesarios para el desarrollo de sus atribuciones; e imponga multas a quienes por acción u omisión obstaculicen el desarrollo de una óptima fiscalización de los fondos públicos.

En El Salvador, el ente homólogo se denomina Corte de Cuentas de la República. Se trata de una institución independiente del Organismo Ejecutivo en lo funcional, administrativo y presupuestario. Esta independencia se fundamenta en el carácter técnico de la entidad, cuyas actuaciones son totalmente independientes de cualquier interés particular. Es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular, así como la gestión económica de las entidades a que se refiere la *Constitución* del país.

En Honduras se denomina Tribunal Superior de Cuentas de la República. Es el

75 Las modificaciones se efectuaron por conducto del *Decreto No. 13-2013* del Congreso de la República.



ente rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los poderes del Estado; se encuentra sometido al cumplimiento de la *Constitución* y las leyes. Tiene como función la fiscalización *a posteriori* de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, y las municipalidades, entre otros.

En Nicaragua, la entidad con funciones homólogas se denomina Contraloría General de la República, organismo independiente, sometido al cumplimiento de la *Constitución* y las leyes, que goza de autonomía funcional y administrativa. Actúa como organismo rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. Le corresponde establecer un sistema de control que, de manera preventiva, asegure el uso debido de los fondos gubernamentales, el control sucesivo sobre la gestión del presupuesto general de la República, y el control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos (los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público).

En Costa Rica, se denomina Contraloría General de la República. Goza de independencia funcional y administrativa con respecto a cualquier poder del Estado, ente u órgano público, y sus decisiones solamente se encuentran limitadas por la *Constitución Política*, tratados o convenios internacionales y la ley. Es

un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización que contempla su ley orgánica.

En Panamá, se denomina Contraloría General de la República, organismo estatal independiente y de carácter técnico cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos. Como característica particular del caso panameño, la Contraloría General ostenta facultades que en otros países usualmente tienen los ministerios o secretarías de Finanzas o Hacienda. En particular, es la entidad en posesión de la mayoría de la información pública (información básica del sector fiscal relativa a recaudación de impuestos, ejecución presupuestaria del gasto público y endeudamiento público, entre otros).

Por último, en la República Dominicana esta función recae en la Cámara de Cuentas, entidad con personalidad jurídica, carácter técnico y autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Se trata del órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado.

Si se considera el rol que los esquemas constitucionales de cada país asignan a estas instituciones, es preciso indicar que uno de los desafíos más relevantes que ellas enfrentan es desarrollar mecanismos para evaluar su desempeño, de manera que su actuación cada vez sea

más eficiente, efectiva, transparente y relevante para los intereses de los actores públicos y de la población a quienes responden por sus actos. Para el efecto, existen insumos y herramientas normativas que pueden coadyuvar con este propósito.

La *Declaración de México* (2007)⁷⁶ identifica ocho principios básicos para la correcta fiscalización del sector público: a) un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado; b) independencia institucional y de sus miembros (para el caso de instituciones colegiadas); c) un mandato suficientemente amplio y facultades discrecionales; d) acceso amplio a la información requerida; e) obligación de informar sobre su trabajo; f) libertad para decidir el contenido y la oportunidad de sus informes; g) mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones emitidas; y h) autonomía financiera y administrativa.

La norma internacional sobre el valor y beneficio de las EFS (2013)⁷⁷ reivindica la existencia de una relación directa entre el trabajo que realizan estas entidades y el bienestar de la ciudadanía. Indica que la auditoría externa, como mecanismo de control de las acciones de las instituciones públicas, genera confianza en la población sobre: a) la correcta utilización de los recursos fiscales; b) la

provisión eficiente y efectiva de servicios; y c) la transparencia en la rendición de cuentas. Estas directrices también establecen que, para que esta confianza sea máxima, debe contarse con dos atributos esenciales: una confianza ejemplar y relevancia con relación a las necesidades y demandas de los ciudadanos o los actores institucionales a los que representan.

La *Declaración de Beijing* (2013),⁷⁸ que amplía los conceptos acerca del valor de las EFS para la sociedad, incluye dos elementos adicionales. El primero es la gobernabilidad democrática, que se promueve mediante la salvaguarda del Estado de derecho, el fortalecimiento de las instituciones para la provisión de bienes y servicios públicos de calidad y la eliminación de la corrupción. El segundo, más concreto, es la sostenibilidad de las finanzas públicas para asegurar el desarrollo económico y social de la población en el largo plazo.⁷⁹

En la actualidad, la Comisión de Evaluación del Desempeño e Indicadores de Rendimiento (Cedeir) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) impulsa una iniciativa importante: la promoción de una metodología que permita evaluar el desempeño institucional de las entidades fiscalizadoras superiores de la región, lo cual incluye, a manera

76 La *Declaración* está disponible en: http://es.issai.org/media/14491/issai_10_s.pdf.

77 La norma está disponible en: http://www.intosai-wgvs.org/Portals/0/Documents%20developed%20by%20WGVBS/ISSAI%2012/ISSAI%2012%20Final_es%20Endorsed.pdf

78 La *Declaración* está disponible en: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/congresses/EN_Beijing_Declaration_plus_Annexes.pdf.

79 El segundo elemento de la *Declaración* permite afirmar la relevancia de este tema dentro del concepto de transparencia fiscal, pues comprende el conjunto de decisiones de política fiscal para obtener los ingresos necesarios para el financiamiento de las políticas y programas de desarrollo. Además, las lecciones derivadas de la crisis financiera y económica mundial han puesto de relieve la importancia estratégica de los Gobiernos para mantener finanzas públicas sanas, con el fin de crear condiciones para el crecimiento económico, el empleo y el bienestar social.

de proyecto piloto, la realización de evaluaciones en Guatemala, México, Argentina y Brasil.⁸⁰

II. Control tributario (administraciones tributarias)

En las últimas décadas, los especialistas fiscales y la sociedad en general han tomado conciencia de la importancia del buen funcionamiento y la estabilidad de las administraciones tributarias, como organizaciones responsables de la transparencia tributaria. Estas tareas recaen en las instituciones a cargo de la administración de los tributos internos y del sistema aduanero (tributos asociados con el comercio exterior). En ambos casos, las facultades de la administración para acceder a información bancaria de los contribuyentes, conocer la identidad de los propietarios de las acciones, e intercambiar información con entidades similares de otros países, constituyen un factor indispensable para avanzar hacia la erradicación de la evasión tributaria, la defraudación aduanera y el contrabando.

Los arreglos institucionales son diversos en las administraciones tributarias de la región. En el caso de Guatemala (Superintendencia de Administración Tributaria), Honduras (Dirección Ejecutiva de Ingresos), Nicaragua (Dirección General de Ingresos) y la República Dominicana (Dirección General de Impuestos Internos), las administraciones tributarias son entes autónomos o adscritos al ministe-

rio o secretaría de Finanzas o Hacienda. En El Salvador (Dirección General de Impuestos Internos), Costa Rica (Dirección General de Tributación) y Panamá (Dirección General de Ingresos), las administraciones tributarias son dependencias del ministerio o secretaría de Finanzas o Hacienda. En cuanto a las competencias, únicamente Honduras y Guatemala desarrollan de manera simultánea la gestión de tributos internos y de tributos aduaneros. En los restantes países, únicamente desarrollan la gestión de tributos internos.

Las diferencias en los arreglos institucionales generan resultados diversos en términos de la independencia y la autonomía con las que la administración puede cumplir su acción fiscalizadora. Este nivel de independencia es crítico en cuanto a la aplicación efectiva de los estándares de transparencia tributaria, ya que la influencia o manipulación política por parte de sectores poderosos o grupos de interés abre o mantiene focos de opacidad y corrupción, como un privilegio fiscal injustificado. Los sistemas aduaneros de la región (y, en realidad, los de todo el mundo) tienen un historial de corrupción y malos manejos que debe ser superado mediante grandes esfuerzos administrativos, legislación sólida, voluntad política por parte de las autoridades pero, sobre todo, mediante la supervisión y control de una ciudadanía activa y severa en cuanto a la administración de los impuestos.⁸¹

⁸⁰ Sobre los resultados de este esfuerzo, véase: <http://scarlettlanderer.wix.com/cedeir-2>.

⁸¹ La *Declaración de Arusha* (revisada) de la Organización Mundial de Aduanas, por ejemplo, enumera los factores clave que un programa nacional en materia de ética o integridad en Aduanas debe tener en cuenta. El documento está disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/integrity/~/_media/53C08710F043419B9E41A7E3665B77E3.ashx.

Iguales desafíos enfrentan las oficinas o departamentos responsables de la fiscalización de contribuyentes grandes o especiales, de operaciones internacionales y de la banca fuera de plaza (*off shore*). Estas tareas de fiscalización son complejas en particular, y su éxito depende críticamente de si la administración tributaria está facultada como corresponde para acceder a información bancaria de los contribuyentes (nacionales y extranjeros), coordinar e intercambiar información con otras administraciones tributarias, así como poder conocer la identidad de los propietarios o dueños de las acciones de las empresas (nacionales, extranjeras o multinacionales).⁸²

III. Entidades responsables de las adquisiciones públicas

El sistema de compras y contrataciones del Estado constituye uno de los aspectos más sensibles del gasto público, en virtud del volumen de recursos destinados a la compra de bienes y la contratación de servicios. Como premisa, se requiere que la legislación favorezca la reducción de las oportunidades de corrupción en este ámbito, incrementando las capacidades de control, transparencia y rendición de cuentas.


En años recientes, se han emitido leyes para crear entidades rectoras en este tema o fortalecer a las ya existentes. En Costa Rica existe la Dirección General de Administración

de Bienes y Contratación Administrativa; en Nicaragua, la Dirección General de Compras y Contrataciones del Estado; en El Salvador, la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; en Guatemala, la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (DNCAE); en la República Dominicana, la Dirección General de Contrataciones Públicas; en Panamá, la Dirección General de Contrataciones Públicas; y, en Honduras, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado. Las últimas dos entidades mencionadas son las únicas que cuentan con autonomía funcional o consultiva, mientras que las demás dependen de los ministerios de Hacienda o Finanzas.

Cada oficina tiene a su cargo, entre otras funciones, la administración de los respectivos portales electrónicos de compras públicas que existen en la región: Comprared (Costa Rica); Panamácompra; Comprasal (El Salvador); Comprasdominicana; Guatecompras; Honduracompras; y Nicaraguacompra. Además, deben emitir la normativa que asegure la utilización de los portales y vigilar su cumplimiento, así como verificar la observancia de la legislación ordinaria en materia de contrataciones efectuadas con recursos públicos.

El desafío en esta materia está orientado a fortalecer el margen de gestión que corresponde a las entidades responsables de las

82 El Decreto No. 13-2013 aprobado por el Congreso de la República incluyó reformas a la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria* que, si bien contribuyen a fortalecer su institucionalidad (permiten contar con el apoyo de las instituciones estatales para combatir el contrabando y la defraudación aduanera y tributaria; promueven la descentralización de sus funciones; establecen un sistema escalonado en la sustitución del Directorio, que dé paso a un sistema de pesos y contrapesos y mejore la efectividad institucional, entre otras), todavía dejan pendiente la regulación del secreto bancario para fines de control tributario.



adquisiciones públicas. En el caso de Guatemala, la evaluación del sistema, según la metodología de la Oede, reveló que la DNCAE cuenta con un nivel jerárquico que le impide tener autoridad ejecutiva y poder de rectoría, coordinación y supervisión; carece de autonomía y presupuesto propio y no está en capacidad de contratar la totalidad del equipo humano interdisciplinario y de alto nivel que sus tareas exigen. Además, tiene funciones que le implican conflictos de interés, pues participa en la toma de decisiones de procesos frente a los cuales también tiene responsabilidades de regulación y supervisión.

Desde esa perspectiva, los esfuerzos podrían encaminarse a reconfigurar estas entidades, procurando su desarrollo mediante los instrumentos legales que fortalezcan su jerarquía institucional (sobre todo en aquellos casos en que todavía se encuentran su-peditadas al Ministerio de Hacienda o Finanzas Públicas). Además de dotarlas de mayor fuerza legal para cumplir con el rol de ente rector y coordinador, esa nueva configuración les permitiría atender a cabalidad las responsabilidades de normar y orientar, regular, asesorar, monitorear e implantar mejores prácticas en materia de adquisiciones públicas.

Entre las tareas que podrían cumplir en su calidad de ente rector, sería posible incluir las siguientes: brindar asesoramiento a las entidades adquirientes; proponer enmiendas al marco legislativo y a los reglamentos, así como orientar la implementación de las reglamentaciones;

monitorear el sistema y las adquisiciones públicas; manejar una base de datos estadísticos sobre las adquisiciones; desarrollar una gestión de información agregada y comparada sobre adquisiciones; informar sobre adquisiciones a otras instancias del Gobierno; desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para introducir mejoras en el sistema de compras públicas; y proporcionar herramientas de implementación y documentos para apoyar la capacitación y el desarrollo de las capacidades del personal encargado de las adquisiciones.

4.2.2 Institucionalidad especializada para la transparencia

Entre la institucionalidad pública de la región existe la tendencia a crear entidades especializadas en la promoción de agendas de transparencia. Además de las oficinas rectoras en materia de adquisiciones públicas, usualmente adscritas a los ministerios o secretarías de Hacienda o Finanzas Públicas, conviene destacar tres espacios: a) las oficinas impulsadas dentro del Organismo Ejecutivo; b) las comisiones de trabajo en el Organismo Legislativo; y c) los órganos garantes del acceso a la información pública.

I. En el seno del Organismo Ejecutivo

En algunos países de la región, la efectividad y la relevancia —o incluso la misma existencia de dependencias dentro del Organismo Ejecutivo— se han visto influenciadas por el cambio de autoridades presidenciales y ministeriales.

Esto ha constituido una debilidad, pues no existe continuidad en las acciones o avances que logra una administración gubernamental, pues la administración siguiente, por razones políticas, suele decidir no continuarlos.

Por lo general, estas entidades en el seno del Ejecutivo tienen la función de promover políticas públicas de transparencia (primordialmente, desde un enfoque preventivo), rendición de cuentas, participación ciudadana, acceso a la información, cooperación interinstitucional, formación dirigida a servidores públicos, entre otras. Algunas participan como autoridades centrales en los mecanismos de seguimiento a las convenciones internacionales.

En 2002 se creó en Costa Rica la Procuraduría de la Ética Pública y, en Nicaragua, la Oficina de Ética Pública. Ambas, entidades responsables y especializadas en materia de transparencia, adscritas cada una a su respectiva Procuraduría General de la República. Panamá cuenta con la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, adscrita a la Presidencia de la República. En El Salvador, se creó en 2009 la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, adscrita a la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. En la República Dominicana, en 2012, se instituyó la Dirección General de

Ética e Integridad Gubernamental, adscrita al Ministerio de la Presidencia.

En diciembre de 2012 se instauró en Guatemala la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret), adscrita a la Vicepresidencia de la República.⁸³ La Copret es la principal dependencia del Ejecutivo en temas de transparencia; lamentablemente, al crearla, el Gobierno de Guatemala suprimió el Viceministerio de Finanzas Públicas especializado en transparencia fiscal y evaluación, que databa de 2008. Este caso ejemplifica cómo la creación de una entidad muy cercana a la Vicepresidencia, un cargo de elección popular que inevitablemente mantiene vínculos político-partidarios, “«canibaliza» a otras instituciones especializadas.”⁸⁴


El único país que no cuenta con una oficina de esta naturaleza es Honduras, donde hay un Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) conformado por entidades de la sociedad civil.

II. En el seno del Organismo Legislativo

En los organismos legislativos de la región, el seguimiento a la temática de transparencia suele ser más diluido debido a múltiples factores. Destacan, inicialmente, las tareas que el ordenamiento jurídico, tanto constitucional como

83 El Gobierno creó originalmente la Secretaría de Control y Transparencia (Scyt) mediante *Acuerdo Gubernativo 37-2012*, de fecha 9 de febrero de 2012. Sin embargo, dicho *Acuerdo* fue objeto de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por una diputada. La Corte de Constitucionalidad, al emitir la sentencia del expediente 2745-2012, declaró inconstitucional el *Acuerdo*. El argumento de este órgano jurisdiccional fue que el presidente de la República se extralimitó en sus funciones porque la *Constitución Política* confiere de manera exclusiva al Organismo Legislativo la facultad de crear y definir las atribuciones de las secretarías de la Presidencia.

84 En particular, si en el caso de Guatemala hubiesen prevalecido los criterios técnicos sobre los políticos, el Viceministerio suprimido hubiese sido un apoyo técnico idóneo en temas de transparencia fiscal, trabajando coordinadamente con la dependencia vicepresidencial, con responsabilidades más generales y diversas.



ordinario, le confiere a este poder del Estado, las cuales incluyen funciones legislativas, financieras y presupuestarias, de control político, administrativas y jurisdiccionales, entre otras.

En los parlamentos de la región suelen existir comisiones de trabajo (ordinarias o extraordinarias) sobre probidad, integridad o transparencia. Sin embargo, estas comisiones no necesariamente influyen de manera decisiva en la adopción de agendas legislativas que favorezcan la transparencia, ni en el esfuerzo por lograr concordancia entre los marcos legales nacionales y los estándares internacionales contemplados en las convenciones de la materia.

Algunas disposiciones de transparencia que logran ser aprobadas responden a inercias políticas, correlación de fuerzas entre los bloques políticos, así como a la presión de sectores sociales, económicos o políticos. La obligación de cumplir los compromisos internacionales también ha figurado como motivación para la creación de este tipo de comisión parlamentaria, en abierta reacción ante las consecuencias negativas que pueden derivar para el país si no se actualiza la normativa en determinadas áreas (como la económica o financiera).

No obstante las dinámicas descritas, existen casos que pueden identificarse como buenas prácticas. En octubre de 2013, en Guatemala, las comisiones legislativas de Probidad, de

Legislación y Puntos Constitucionales, y Extraordinaria Nacional por la Transparencia lograron el consenso necesario para emitir el dictamen conjunto a la iniciativa de ley 4461 que permitió la aprobación de una de las leyes de transparencia que estaba en discusión desde febrero de 2012. Con el acuerdo alcanzado se aprobó el *Decreto No. 13-2013*, que busca fortalecer la institucionalidad de control en el país al reformar la *Ley Orgánica del Presupuesto*, la *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas* y la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria*.

Al respecto, los organismos legislativos de la región deben tomar muy en cuenta lo expresado por la Organización Mundial de los Parlamentarios en contra de la Corrupción (Gopac) por conducto de su Capítulo Regional de América Latina. Este organismo indica que un desempeño adecuado de las funciones legislativas básicas —como producción de leyes con rigurosidad y transparencia, control político de los poderes del Estado, y fiscalización de los actos de gobierno expresada en un tratamiento adecuado y abierto del presupuesto nacional, incluyendo seguimiento y evaluación de su ejecución— ciertamente contribuye a desarrollar un marco de seguridad legislativa o jurídica que redunde en una imagen de seriedad, responsabilidad, mayor credibilidad y legitimidad de la institución legislativa en particular, y del sistema político democrático en general.⁸⁵

85 Parlamentarios Latinoamericanos contra la Corrupción (Placc, 2005). *Plan de acción*.

III. Órganos garantes del acceso a la información

De acuerdo con los estándares internacionales, la mayoría de leyes de acceso a la información pública incluye la creación y regulación de un órgano responsable de vigilar o supervisar su cumplimiento. Los denominados órganos garantes, rectores o agencias de transparencia, cumplen funciones para la protección del derecho de acceso a la información: resolver apelaciones y reclamos en caso de vulneración del derecho, pero también promoción del acceso a la información y, más ampliamente, de la transparencia gubernamental, recoger información sobre la implementación de la ley, capacitar a funcionarios y educar al público.

Existen distintos tipos de órganos garantes. En general, se distinguen cuatro modelos principales: los comisionados de transparencia y acceso a la información (Escocia, Reino Unido, Eslovenia); comisiones o institutos (Chile, México, Francia); la atribución de funciones de órgano garante al *ombudsman* o Defensoría del Pueblo (Perú, Suecia, Nueva Zelanda); u otro organismo que desempeñe dichas funciones (Sudáfrica).⁸⁶

La ley guatemalteca señala que la autoridad reguladora es la Procuraduría de los Derechos Humanos. Las leyes hondureña y salvadoreña establecieron que el órgano responsable del cumplimiento es el Instituto de Acceso a la In-

formación Pública de cada país. Por su parte, la ley nicaragüense creó la Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública, mientras que las leyes de la República Dominicana y de Panamá no contemplan un órgano garante.

El resultado obtenido a la fecha, sin embargo, es desfavorable, pues estas instituciones enfrentan debilidades que las vuelven inoperantes: dificultades operativas para el nombramiento o integración cuando se trata de órganos colegiados debido a interpretaciones arbitrarias de la ley o sus reglamentos; facultades limitadas para revertir resoluciones que deniegan el acceso a la información pública y para sancionar a los funcionarios que las emiten; falta de presupuesto adecuado para el cumplimiento de sus atribuciones legales; previsión de mandatos legales restrictivos que asignan el poder únicamente para emitir recomendaciones no vinculantes; y, de manera reciente, intentos de reformas legales que buscan limitar el alcance de sus facultades, situación que pone en entredicho la viabilidad futura de este tipo de institución.

La *Ley Modelo Interamericana*, de la OEA, señala que si no existen organismos de implementación y garantía del derecho que gocen de independencia para llevar adelante su tarea, no es posible desarrollar precedentes que puedan guiar el comportamiento de los sujetos obligados por futuros pedidos de acceso a la información.⁸⁷ Sin embargo, según la Alianza Re-

86 Guillán Montero, Aránzazu (2012). *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México*. Chile, p. 14.

87 Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2011). *Informe regional del estado de situación de acceso a la información pública*. Washington.

gional por la Libre Expresión e Información, prevalece la debilidad o inexistencia de órganos con suficiente poder político y coercitivo para garantizar el cumplimiento pleno de las leyes de acceso a la información pública o la divulgación adecuada de la ley y el derecho ciudadano que se pretende hacer cumplir. Este es un patrón en toda Latinoamérica, quizá con las excepciones de Chile y México; los países evaluados no son la excepción.

Las lecciones aprendidas en este ámbito indican que las capacidades institucionales, organizacionales y administrativas que deben procurar los órganos garantes para cumplir con sus funciones no dependen únicamente de un marco normativo completo y de la eficacia de sus decisiones. Estas capacidades deben complementarse con una organización y gestión interna eficaces, con personal capacitado y profesional, capacidad de coordinación, un presupuesto adecuado al cumplimiento de sus funciones, herramientas técnicas y tecnológicas que faciliten la administración y difusión de información, y políticas de comunicación más convenientes. Con esas condiciones, los modelos o tipos de órgano garante adaptados a los contextos de cada país pueden ser igualmente exitosos en cuanto a resultados e impacto.

La transparencia y el acceso a la información son un área de adopción reciente a nivel internacional; por ello, los órganos garantes pueden beneficiarse del intercambio mutuo de

experiencias, prácticas, desafíos y soluciones a problemas comunes. El aprendizaje adquirido por cada organismo puede generar conocimiento útil para otros y contribuir a desarrollar agendas compartidas para consolidar y perfeccionar los regímenes de acceso. De ahí la importancia del impulso y continuidad de esfuerzos como la recién conformada Red de Transparencia y Acceso a la Información (Red RTA),⁸⁸ que apunta a estos fines.

4.3 Acceso a la información

4.3.1 Portales de transparencia fiscal

En todos los países existen en Internet portales de transparencia fiscal elaborados y alimentados por el Gobierno. Se han configurado como una herramienta relevante para proveer información financiera a la sociedad, que puede ser útil como instrumento de control social de la gestión pública y como mecanismo para evaluar el desempeño de los gobernantes, llamados a ser los principales custodios de los recursos públicos. También representan una oportunidad para promover módulos en Internet que faciliten la comprensión de información técnica.

En Guatemala, la información disponible en materia contable se encuentra repartida en las herramientas del Sistema de Administración Financiera (Siaf) que son administradas por el Ministerio de Finanzas Públicas. Incluyen el

⁸⁸ Para mayor información, se puede consultar: <http://redrta.org/>.

⁸⁹ <https://sicoi.minfin.gob.gt/sicoiweb/login/frmllogin.htm>, con usuario y contraseña «prensa».

Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoi⁹⁰ / Sicoindes),⁹⁰ el Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales (SicoiGL),⁹¹ el Sistema de Gestión (Siges),⁹² el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala (Guatecompras),⁹³ el Sistema de Nómina y Registro de Personal (Guatenóminas),⁹⁴ y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).⁹⁵ Además, funcionan el Portal de Transparencia Fiscal,⁹⁶ el Portal de Consulta Ciudadana,⁹⁷ el Portal de Gobiernos Locales,⁹⁸ así como los módulos específicos para publicar información de fideicomisos,⁹⁹ ONG¹⁰⁰ y transferencias presupuestarias,¹⁰¹ todos del Ministerio de Finanzas Públicas.

En El Salvador, destacan el Portal de Transparencia Fiscal¹⁰² y el Portal de Educación Fiscal, ambos del Ministerio de Hacienda,¹⁰³ el Portal de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Obras Públicas,¹⁰⁴ el

Portal del Tribunal de Ética Gubernamental,¹⁰⁵ el sitio electrónico oficial de Compras del Estado (Comprasal),¹⁰⁶ y el Portal de Estadísticas del Banco Central de Reserva.¹⁰⁷

En Nicaragua, la información disponible se encuentra repartida entre los órganos dependientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destacando el Portal de Consulta Ciudadana,¹⁰⁸ el sitio electrónico oficial de Compras del Estado (Nicaragua Compra),¹⁰⁹ Transferencias e Información Municipal (Transmuni),¹¹⁰ y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).¹¹¹

En Honduras existen portales, pero con muy poca información; destaca el del Tribunal Superior de Cuentas, que detalla información aunque esta sea escasamente conocida,¹¹² el portal del Sistema de Administración Financiera Integrada (Siafi),¹¹³ el Sistema de Administración

71

90 <https://sicoindes.minfin.gob.gt/sicoiweb/login/frmlogin.htm>, con usuario y contraseña «prensa».

91 <https://sicoingl.minfin.gob.gt/presentacion/login/frmLoginNuevo.aspx>

92 <https://siges.minfin.gob.gt/sigesweb/login/frmlogin.aspx>

93 <http://www.guatecompras.gt/>

94 <https://nomina.minfin.gob.gt/RHWeb/login/frmlogin.aspx>, usuario y contraseña «prensa».

95 [http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL\\$MODULO.indice](http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL$MODULO.indice)

96 <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

97 <http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/inicio.aspx>

98 <http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

99 http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=697

100 <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html>

101 <http://www.minfin.gob.gt/index.php/2012-07-20-01-26-02/2marcolegal?id=100>

102 <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF>

103 <http://www.edufis.mh.gob.sv/>

104 http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1355:casa-de-la-transparencia-del-ministerio-de-obras-publicas&catid=47:servicios-al-ciudadano&Itemid=55

105 <http://www.tegob.sv/>

106 <http://www.comprasal.gob.sv/>

107 http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_content&view=article&id=156:bienvenida&catid=100:oir&Itemid=359

108 <http://www.consultaciudadana.gob.ni/cciadadana/index.jsp>

109 <http://www.nicaraguacompra.gob.ni/>

110 <http://www.transmuni.gob.ni/>

111 <http://www.snip.gob.ni/>

112 <http://www.tsc.gob.hn/>

113 http://www.sefin.gob.hn/?page_id=17

Municipal Integrado,¹¹⁴ el módulo de Transparencia de la Secretaría de Finanzas,¹¹⁵ el sitio electrónico oficial de Compras del Estado (HondusCompras)¹¹⁶ y el portal del Instituto de Acceso a la Información Pública.¹¹⁷

En la República Dominicana destacan el Portal del Ciudadano Dominicano,¹¹⁸ el sitio electrónico oficial de Compras del Estado (ComprasDominicana),¹¹⁹ el módulo del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (Siafe)¹²⁰ y el Portal del Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal del Ministerio de Hacienda.¹²¹ En Costa Rica, existe información fiscal disponible en el portal del Ministerio de Hacienda (presupuesto y estados financieros, entre otros),¹²² en el sitio electrónico oficial de Compras del Estado (Compra Red),¹²³ y en el Portal de la Contraloría General de la República, donde destaca el módulo de consulta ciudadana.¹²⁴ Por último, en Panamá únicamente destacan el módulo de informes dentro del Portal del Ministerio de Economía y Finanzas,¹²⁵ y el sitio electrónico oficial de Compras del Estado (Panamá Compra).¹²⁶

4.3.2 *Sistemas de administración financiera y contabilidad estatal*

I. Niveles de acceso público

En la región, los Gobiernos usan sistemas integrados de administración financiera y contabilidad estatal que, con la sola excepción de El Salvador, ofrecen acceso público a través de Internet. En el caso de El Salvador, el Gobierno usa un sistema de administración financiera y contabilidad estatal, pero la información está disponible solo para los funcionarios públicos. Aunque parcial, este nivel de apertura es aceptable, en tanto puede complementarse con solicitudes, según el procedimiento regulado en la *Ley de Acceso a la Información Pública*.

En Guatemala, la mayoría de las herramientas del Siaf incluye módulos de información pública; algunas, de forma particular, requieren un nombre de usuario y clave de acceso que suelen ser de conocimiento público (por ejemplo, «prensa»). Este es el caso del Sicoi; aunque debe indicarse que el acceso público a este Sistema se da con perfiles limitados, exclusivamente para consultar información.

114 <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/SAMI/index.html>

115 http://www.sefin.gob.hn/?page_id=19

116 <http://www.honduscompras.gob.hn/>

117 <http://www.iaip.gob.hn/>

118 <http://www.portaldelciudadano.gov.do/>

119 <https://comprasdominicana.gov.do/>

120 <http://www.hacienda.gov.do/siafe/siafe.htm>

121 <http://www.capegi.gov.do/>

122 <http://www.hacienda.go.cr/>

123 <https://www.hacienda.go.cr/scripts/cruiext.dll?UTILREQ=COMPRARED>

124 http://www.cgr.go.cr/sistemas_consulta.html

125 <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Paginas/informes.aspx>

126 <http://www.panamacompra.gob.pa/portal/PortalPanama.aspx>

En Honduras, el portal del Siafi solicita una contraseña y mucha información está bajo reserva. En Nicaragua, en algunos de los sistemas, el grado de acceso es limitado y también se requiere nombre de usuario y clave, que son utilizados por los funcionarios públicos encargados de introducir la información y administrarla.

En general, la información financiera disponible al público a través de Internet se limita al presupuesto. La mayoría de las instituciones estatales cuenta con un espacio de acceso a la información pública; sin embargo, es necesario formalizar por escrito la solicitud de datos, ante lo cual, en algunos casos, no se recibe respuesta.

II. Gastos extrapresupuestarios

En tres países de la región persiste la práctica opaca e inaceptable de realizar gastos extrapresupuestarios, los cuales no se registran en los sistemas de administración financiera. En la República Dominicana, se comprobó la existencia de este tipo de gasto en múltiples instituciones. A mediados de 2012, la Unidad de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda comenzó un esfuerzo para recopilar y consolidar toda la información financiera y la base legal relativa a todas las instituciones que incurren en esta práctica, con la intención de incorporarlas a los informes fiscales.¹²⁷

En Guatemala, existen transacciones que no son registradas oportunamente en el sistema

debido a la falta de armonía entre los procesos institucionales y los establecidos por el marco presupuestario al respecto del registro de compromisos y gastos. En muchas instituciones, algunos gastos devengados se registran contra asignaciones posteriores de cuota, lo cual distorsiona el reporte del gasto real y abre la posibilidad a la generación de compromisos de pago no registrados, que constituyen una forma de gasto extrapresupuestario. El elevado monto de las transferencias presupuestarias, cuya rendición de cuentas puede no coincidir con la periodicidad de los informes, permite suponer que algunas de las cifras presentadas en ellos no representan el gasto realmente ejecutado, restando calidad a la información.¹²⁸

Frente a este contexto, en 2013 el Organismo Ejecutivo promovió una iniciativa de ley que proponía al Congreso de la República la emisión y colocación de bonos del tesoro para el pago de compromisos de gasto adquiridos sin crédito presupuestario. La iniciativa fue retirada después de una campaña pública de incidencia, respaldada por actores sociales, económicos y políticos, que logró evitar su aprobación. El Icefi explicó, en el marco de dicha campaña, que la literal c) del artículo 63 de la *Ley Orgánica del Presupuesto* indica que esos contratos no constituyen deuda pública, por lo que en rigor jurídico el Estado (incluyendo a los contribuyentes) no está obligado a pagarlos con impuestos presentes o futuros. Adicionalmente, señaló que, además de ilegal, esta es una

127 Gobierno de la República Dominicana (2012). *Informe de gasto público y de rendición de cuentas en medición de desempeño (Peja), informe final*. Pp. 28-31.

128 Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala (2013). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (Peja), informe final*. Pp. 49-50.

práctica fiscalmente opaca que falsea la contabilidad estatal y expone la inversión pública a prácticas corruptas.¹²⁹

En Nicaragua, el hecho más relevante en esta materia lo constituyó el anuncio gubernamental a finales de 2013 al respecto de la incorporación del bono solidario al presupuesto de gastos del Estado a partir del ejercicio fiscal 2014. El bono, calificado como una política unilateral del Gobierno que se realiza con recursos provenientes del acuerdo petrolero con Venezuela, no había sido incluido en los planes fiscales desde 2010, año en que comenzó su entrega. Con esta decisión de política fiscal, el bono se vuelve un gasto recurrente y una obligación que adquiere el Gobierno. Además, resuelve una preocupación que había formulado el Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que se trataba de recursos públicos que habían sido administrados al margen del presupuesto. No obstante este avance, a criterio del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Iepp), aún existen desafíos para transparentar los gastos extrapresupuestarios.¹³⁰

En Honduras, un elemento adicional que presiona el gasto público y que contribuye a la falta de transparencia es los gastos que se realizan sin asignación presupuestaria. Comprenden los

compromisos de pago por transacciones económicas ordinarias, sin contrato de empréstito, que no alcanzaron a liquidarse al cierre del ejercicio fiscal correspondiente y que se transfieren al siguiente. Esto ha sido una costumbre que data de muchos años y que proviene de la autorización automática de ampliaciones presupuestarias al contarse con financiamiento externo, así como de la extralimitación de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.¹³¹

Sin embargo, las autoridades responsables de las finanzas públicas difieren sobre esta situación. De acuerdo con el Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (Pefa) presentado al Gobierno de Honduras en 2013, casi se han eliminado los fondos extrapresupuestarios y no reportados. El estudio indica que los informes de seguimiento de la gestión presupuestaria producidos por Sefín y Seplán contienen información cualitativa y cuantitativa completa sobre las transacciones que permite hacer un seguimiento completo y oportuno de la ejecución presupuestaria. El estudio concluye que no se ha evidenciado la existencia de fondos extrapresupuestarios de monto significativo o que excedan el 1% del gasto presupuestario.¹³²

129 Para mayor información se puede consultar información generada por el Icefi en: <http://icefi.org/guatemala-icefi-hizo-un-llamado-a-no-aprobar-los-bonos-para-pagar-la-deuda-flotante/>

130 Para ampliar la información, se puede consultar la nota sobre el análisis que realizó el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Iepp), disponible en: <http://www.iepp.org/index.php/iepp-presenta-analisis-de-pgr-2014-bono-solidario-incrementa-presupuesto-de-gastos/>. También se puede consultar la nota de prensa disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/296561-bono-al-presupuesto>.

131 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2013). *Política fiscal hondureña en cuidados intensivos. Diagnóstico de las finanzas públicas 2008-2012 y perspectivas para 2013*. P. 16.

132 Gobierno de Honduras (2013). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (Pefa), informe final*. Pp. 58-61. El período analizado en este informe cubrió los años 2009 a 2011, y algunos aspectos de 2012 en ciertos indicadores.

En Costa Rica y El Salvador, los estudios realizados en el marco del Pefa destacan que el logro de la disciplina fiscal agregada está globalmente favorecido por la ausencia de operaciones extrapresupuestarias.¹³³

III. Compromisos de gasto sin crédito presupuestario

En todos los países del área, la legislación vigente prohíbe a los Gobiernos adquirir compromisos de gasto como la suscripción de contratos sin crédito presupuestario. Sin embargo, pese a esta prohibición, en algunos países se tiene conocimiento e información acerca de la ocurrencia de esta clase de compromisos.

En Guatemala, esta clase de compromiso de gasto, pese a ser ilegal, ha crecido de manera desmedida, constituyendo un contingente fiscal de magnitud macroeconómica. La mayoría de los compromisos adquiridos de forma irregular corresponde a obras de inversión pública en infraestructura. La impunidad con la que año tras año se han violado la *Ley Orgánica del Presupuesto*, la *Ley de Contrataciones del Estado* y las normas de ejecución presupuestaria incluidas en ley anual del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, explican por qué este tipo de compromisos se ha acumulado.

La impunidad en la violación a estas leyes en Guatemala está íntimamente relacionada con la manipulación del gasto público, en especial

del presupuesto de inversión pública en infraestructura con motivos político electorales. En este sentido, los proyectos y obras han constituido una suerte de «moneda» de pago por favores políticos y el financiamiento de campañas electorales.

Sin embargo, con la aprobación del *Decreto No. 13-2013* del Congreso de la República (en octubre de 2013), Guatemala dio un paso firme para erradicar esta irregularidad. En las reformas a la *Ley Orgánica del Presupuesto* se incluyó la obligación general de respaldar las operaciones de gasto con constancias de disponibilidad presupuestaria y financiera, salvo ciertas excepciones.¹³⁴ Ello implica que todo contrato debe estar respaldado con crédito presupuestario (asignación aprobada por el Congreso) y, en ciertos casos, debe contar con cuota financiera (recursos líquidos para efectuar el pago).

IV. Consolidación contable del sector público no financiero.

En Honduras El Salvador y Nicaragua los sistemas de administración financiera o contabilidad estatal permiten la consolidación contable del sector público no financiero (SPNF). Con esta capacidad, los reportes oficiales de estos países cumplen los estándares de estadísticas y de transparencia fiscal.

En el caso de Guatemala, el Siaf no permite la consolidación del SPNF y se limita

133 Los informes finales para ambos países están disponibles en: <http://www.pefa.org/es/node/94>.

134 Las excepciones se encuentran reguladas en el *Decreto No. 9-2014* del Congreso de la República.



a proveer varios apartados: administración central (Sicoín), instituciones autónomas y descentralizadas (Sicoín-des), y dos para municipalidades (Siaf-muni y Sicoín-GL). Lamentablemente, aun pretendiendo unir los apartados del Siaf guatemalteco para intentar consolidar el SPNF, la falta de información detallada proveniente de varias entidades lo impediría.

La incapacidad del Siaf guatemalteco constituye una seria deficiencia en términos de transparencia fiscal. Superarla requiere modificaciones legales que establezcan la obligación de todas las entidades del sector público de trasladar al Ministerio de Finanzas Públicas información detallada, completa y oportuna, con lo cual el sistema pueda realizar la consolidación. Un avance significativo ocurrió con el multicitado *Decreto No. 13-2013* que establece la obligatoriedad de las entidades del sector público de usar los Sistemas Integrados de Administración Financiera vigentes.

Esa disposición incluye a la administración central, descentralizada, autónoma y a empresas públicas, particularmente las municipalidades, la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac), federaciones y confederaciones deportivas, a los Consejos de Desarrollo, fideicomisos constituidos con fondos públicos, organismos regionales e internacionales, ONG, entre otros, que ejecuten fondos públicos. Sin embargo, es preciso advertir que su implementación y eventual consolidación, requerirá tiempo y desarrollo de capacidades técnicas e institucionales.

a) Registro de gasto público

En Guatemala, el registro financiero y contable del gasto ejecutado por las municipalidades y demás formas de gobierno local se realiza en el marco de la rectoría que ejerce el Ministerio de Finanzas Públicas. Para el efecto, esta entidad cuenta con dos herramientas electrónicas: el Sistema de Administración Financiera para Municipalidades (Siaf-muni) y el Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales (Sicoín-GL). Estos sistemas generan de manera automática los estados de resultados y balances mediante una integración entre las transacciones presupuestarias y las afectaciones contables que se den, las cuales se especifican por medio de una matriz de presupuesto a contabilidad.

La información presupuestaria sigue la clasificación del presupuesto del gobierno central y utiliza el mismo plan de cuentas de la contabilidad de la nación; no obstante, no se realiza un ejercicio integral de consolidación de la información ni se generan estados financieros consolidados, solo se producen estados financieros por municipio. Tampoco se cuenta con información confiable, ni consolidada, sobre las deudas, y se presentan diferencias entre la información de las operaciones registradas por las municipalidades en la herramienta Sicoín-GL y la información de las entidades acreedoras (dado que no existe en la actualidad un mecanismo que permita sincronizar los datos de la totalidad de los préstamos o los pagos de las amortizaciones).

A nivel institucional, no existe una unidad especializada en el Ministerio de Finanzas Públicas que controle las deudas que adquieren los municipios, ni una regulación apropiada para realizar evaluaciones *ex ante* sobre la capacidad de endeudamiento municipal, y sobre la capacidad de control y seguimiento de dicho endeudamiento. Parte de la información que contienen los sistemas municipales puede ser consultada en el portal de gobiernos locales de manera individual y por regiones. Mediante una opción amigable de consulta, se suministran los diferentes reportes de ejecución de ingresos, gastos, estados financieros e indicadores.¹³⁵

Sin embargo, en virtud de la autonomía municipal establecida en la *Constitución Política* y en las leyes ordinarias, la actualización de la información corresponde con exclusividad a las autoridades financieras de cada municipalidad.

En El Salvador, el *Código Municipal* (capítulo IV, artículo 103) establece que el municipio está obligado a llevar sus registros contables de conformidad con el sistema de contabilidad gubernamental, el cual está constituido por principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar sistemáticamente toda la información referente a las transacciones realizadas.

En cumplimiento de las disposiciones contables, los municipios suministran a la Di-

rección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) la información financiera y contable, y esta entidad, a su vez, la consolida en un informe denominado «Informe de Gestión Presupuestaria y Financiera del Sector Municipal». Este informe se elabora anualmente, en los siguientes seis meses luego de haber concluido el ejercicio fiscal de que se trate; en él se presenta la información consolidada de los presupuestos municipales aprobados y ejecutados (siguiendo la clasificación presupuestal del gobierno central), así como las cifras agregadas del gasto sectorial municipal.

La DGCG salvadoreña también elabora y publica, a más tardar el 30 de marzo del siguiente año fiscal, un informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal que contiene información administrativa y financiera relacionada con las operaciones de endeudamiento público del sector municipal. Para el registro de la información presupuestaria y contable, el gobierno central suministra y soporta la operación de un aplicativo informático denominado Sistema de Contabilidad General de los Entes (SICGE), el cual es utilizado por la totalidad de los municipios. Aunque la ley no obliga a llevar el sistema, para obtener la certificación que expide la DGCG previo a un crédito es obligatorio estar al día en la contabilidad. En la actualidad se impulsa un proyecto para reemplazar el SICGE por una nueva iniciativa, denominada Sistema de Administración

135 Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala (2013). *Op. cit.*, pp. 54-55.

Financiera Municipal (Safim), que incluirá al menos cuatro módulos: presupuesto, tesorería, contabilidad y administración.¹³⁶

En la República Dominicana, por su parte, se han realizado importantes esfuerzos por mejorar la consolidación de los presupuestos y los informes de ejecución presupuestaria de los municipios y del gobierno central, sobre todo en lo concerniente a cuentas económicas del ingreso y gasto. Desde 2011 existe un esfuerzo por asegurar el cumplimiento de la normativa que obliga a los gobiernos municipales a enviar periódicamente sus presupuestos y estados financieros con información sobre la aprobación, liquidación y ejecución de los presupuestos a diferentes entes del gobierno central.

A pesar de contar con un «Manual de clasificadores presupuestarios de los ayuntamientos», y pese a los avances en el desarrollo de la herramienta de gestión financiera denominada Simfun —puesta a disposición de casi un tercio de los municipios—, el gobierno central no ha logrado establecer una interfase con el Sigef. En ausencia de una solución tecnológica, las autoridades han realizado esfuerzos para lograr que se registre la información financiera de los municipios directamente en un repositorio central. La idea es permitir, de esa manera, que se clasifiquen y consoliden oportunamente los datos de gastos por sector o por función, junto con las cuentas del gobierno central en el formato uniforme de este último.¹³⁷

En Honduras, la Sefin consolida la información fiscal de los gobiernos sub-nacionales en la Cuenta Financiera del Sector Público No Financiero Consolidado, la cual expresa únicamente los montos ejecutados (*ex post*). En esa Cuenta, los gobiernos sub-nacionales se suman a la Administración Central e Instituciones Descentralizadas para conformar el Gobierno General, conforme la metodología EFP 2001.

La Secretaría del Interior y Población (SEIP) de Honduras prepara informes estadísticos anuales sobre la gestión financiera municipal, en los cuales se muestra, para cada uno de los 298 municipios, el detalle de los ingresos y gastos agrupados por categorías y tipos, incluyendo tanto las cifras presupuestadas (*ex ante*) como las ejecutadas (*ex post*). Sin embargo, esta información no se integra en informes consolidados del gobierno general. Desde 2011, la Contaduría General de la República prepara un Estado de Situación Financiera Consolidado del Sector Público, pero este no incluye al sector municipal.¹³⁸

En Costa Rica, los gobiernos municipales, aunque autónomos, están legalmente sujetos a controles por parte de la Contraloría General de República para la aprobación (control *ex ante*) y fiscalización de la ejecución y liquidación de sus presupuestos (control *ex post*). Asimismo, por efecto de la *Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)*, los gobiernos

136 Gobierno de El Salvador (2013). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (Peja), informe final*. Pp. 61-63.

137 Gobierno de la República Dominicana (2012). *Informe de gasto público y de rendición de cuentas en medición de desempeño (Peja), informe final*. Pp. 33-35.

138 Gobierno de Honduras (2013). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (Peja), informe final*. Pp. 56-57.

municipales deben enviar la información requerida por el Ministerio de Hacienda, a efectos de consolidarla en informes sobre el desempeño del sector público, particularmente el Informe de los Estados Financieros Consolidados del Sector Público. La periodicidad de la remisión de información es trimestral.

Los informes consolidados de ingresos y gastos, que elabora el Ministerio de Hacienda, recogen información financiera sobre los municipios, al igual que los Estados Financieros Consolidados del Sector Público (pero solo de un porcentaje determinado del total de municipalidades y un volumen determinado del gasto). Estos informes se publican antes de los seis meses de la finalización del ejercicio evaluado.¹³⁹

En Nicaragua, el presupuesto de egresos de las municipalidades se estructura por programas, subprogramas y componentes. La información sobre la ejecución física y financiera del presupuesto de cada institución que recibe partidas o transferencias se registra en el Sistema de Administración Financiera, por conducto de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.¹⁴⁰

4.3.3 Herramientas para facilitar el acceso a información en áreas sensibles

I. Fideicomisos públicos

La figura del fideicomiso público ha generado experiencias negativas, ya que abre oportunidades para excepciones al control y fiscalización usual del gasto público. Por lo general, estas excepciones obedecen a vacíos en la legislación, que carece de normas específicas que aseguren la publicación de información pública detallada, completa y oportuna sobre compras y contrataciones con fondos públicos fuera de su alcance, participación de personas que no son servidores públicos en el proceso de decisión, imposibilidad para una rendición adecuada, entre muchos otros factores.

En Guatemala y El Salvador existen herramientas e informes específicos que son de acceso público vía Internet, creados por el ministerio de Finanzas y de Hacienda de estos países, respectivamente. Estos instrumentos tienen el objetivo de facilitar el acceso a la información sobre fideicomisos públicos. En el caso de Guatemala, en 2009 el Ministerio de Finanzas Públicas lanzó esta facilidad en respuesta a la

139 Gobierno de Costa Rica (2010). *Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (Pefa), informe final*. Pp. 56-57.

140 En el artículo 83 de la Ley No. 550, *Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario*, se asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad de preparar la información consolidada de los presupuestos de las municipalidades. Además, la responsabilidad de presentar a la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, de manera trimestral, el informe consolidado de la ejecución presupuestaria de las entidades descentralizadas territoriales, entre las cuales se incluye a las municipalidades.

preocupación ciudadana por el alto grado de opacidad y corrupción de los fideicomisos públicos, particularmente agudos en los casos del fideicomiso del Fondo de Conservación Vial (Covial), y el del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz).¹⁴¹

Las reformas aprobadas en Guatemala mediante el *Decreto No. 13-2013* del Congreso de la República incorporaron nuevas reglas para los fideicomisos constituidos con fondos públicos, como aquella que señala que, luego de un tiempo prudencial, se deberán sujetar a las disposiciones contenidas en la *Ley de Contrataciones del Estado*, con el propósito de contar con un mayor y mejor nivel de control y fiscalización sobre los recursos públicos administrados a través de esta figura jurídica. También podrán ser fiscalizados por la Contraloría General de Cuentas (situación que no ocurría antes); no podrán suscribir convenios con administradoras de fondos financieros para la ejecución a través de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales o asociaciones; y deberán usar los sistemas integrados de administración financiera vigentes.

En el caso de El Salvador, problemas asociados con la aplicación de las reformas al sistema previsional aprobadas a inicios de la década de 1990 generaron serios pasivos contingentes. En 2006, el Gobierno decidió crear el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, para cuyo funcionamiento se ha emitido una cantidad

considerable de endeudamiento público. La magnitud de las operaciones ha sido tan grande, que incluso las cifras oficiales para el déficit fiscal del SPNF y para el saldo de la deuda pública presentadas por el Gobierno salvadoreño, cambian sustancialmente al incluir o no lo relacionado con este fideicomiso.¹⁴²

II. Mecanismos de ejecución presupuestaria delegada a entidades no gubernamentales

Ante la debilidad crónica de los ingresos fiscales de los países de Centroamérica, en décadas anteriores los Gobiernos optaron por delegar a entidades no gubernamentales algunas de sus funciones. Destacan ejemplos de ciertos servicios educativos y de salud en los que entidades ubicadas en áreas rurales o inaccesibles tienen la capacidad de prestar servicios que el Estado se encuentra imposibilitado de brindar.

Más recientemente, los Gobiernos han delegado otras funciones además de servicios sociales básicos. En Guatemala, proliferaron las ONG con el rol de contratistas del Estado para la realización de obras de inversión pública en infraestructura. Las motivaciones para contratar a este tipo de entidades y no a empresas formales supusieron ventajas como ubicación geográfica o vínculos con comunidades alejadas, pero lamentablemente la motivación se deformó con suma rapidez, convirtiéndose en un mecanismo informal para eludir controles

141 El fideicomiso de Fonapaz se encuentra en liquidación desde 2013. En el caso de Guatemala, el portal fideicomisos públicos del Ministerio de Finanzas Públicas está disponible en: http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=697.

142 Para mayor referencia, se puede consultar el informe de asignaciones presupuestarias del ramo de Hacienda del componente de transferencias y obligaciones generales del Estado, del segundo semestre del ejercicio fiscal de 2013, en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/Marco_Presupuestario/EstadosFinancieros/Informe_2o_semestre_2013_TOGE.pdf.

de transparencia y calidad del gasto público, así como evadir impuestos. Y sobre esto, el surgimiento de ONG «de cartón», generalmente vinculadas con políticos en cargos de elección popular (diputados distritales, alcaldes y otros funcionarios ediles, etc.), o financistas de campañas electorales, dieron paso a un alto grado de manipulación del presupuesto de inversión con motivos político electorales, en un entorno de impunidad, opacidad y corrupción.

Las autoridades guatemaltecas realizaron intentos por reducir el grado de participación de ONG como contratistas del Estado, limitándolas a la provisión auxiliar de servicios sociales básicos. Por supuesto, esta preocupación no emanó exclusivamente del Gobierno, sino también de la sociedad civil y la ciudadanía en general. La profunda indignación y la condena a los actos de corrupción y tráfico de influencias mediante contratos estatales con ONG, en muchas ocasiones con desafiante descaro, desataron fuerte presión por lograr transparentar el presupuesto de inversión pública, e incluso prohibir que este tipo de entidad sea contratada para la realización de obras de construcción financiadas con fondos públicos.

Como serio agravante y ante el surgimiento de normas especiales para prevenir y erradicar la opacidad y la corrupción en el gasto ejecutado por ONG, nuevas formas de defraudación surgieron en Guatemala. En particular, al cobrar vigencia la prohibición a los ministerios y demás entidades de la adminis-

tración central de contratar ONG «constructoras», se detectó que los fideicomisos públicos (con graves espacios para eludir los controles sobre las contrataciones públicas), los Consejos Departamentales de Desarrollo y las municipalidades (tergiversando el principio de autonomía municipal y de otras instancias de descentralización), empezaron a incrementar las contrataciones a ONG. Consecuentemente, los órganos de dirección y toma de decisiones de los fideicomisos y los Consejos Departamentales de Desarrollo fueron el blanco sistemático de formas de captura, vía corrupción, de la participación de personas privadas sin obligación de rendir cuentas. Asimismo, proliferaron el tráfico de influencias o la negativa a proporcionar información, o a realizar registros contables del gasto ejecutado, entre otras prácticas reñidas con la ley, la probidad y la transparencia.

Por esta razón, el Ministerio de Finanzas Públicas creó un espacio de Internet especialmente dedicado a transparentar el gasto ejecutado por ONG.¹⁴³ Estos esfuerzos lograron consolidarse en octubre de 2013, con la aprobación del *Decreto No. 13-2013* que, entre las reformas a la *Ley Orgánica del Presupuesto*, dispone que los ministerios, secretarías, fondos sociales, fideicomisos, entidades descentralizadas y empresas públicas, solamente podrán ejecutar sus gastos de funcionamiento y proyectos mediante administración directa o por contrato, indistintamente de que sean gastos de funcionamiento o de inversión, y por ningún motivo podrán suscribir convenios

143 El portal está disponible en: <http://minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html>.

con administradoras de fondos financieros para la ejecución mediante ONG.

No obstante la importancia de la decisión aprobada por los legisladores guatemaltecos, se contempló una excepción en el *Decreto* para que la norma cobre vigencia hasta el 1 de enero de 2017, para el caso específico de los servicios de vacunación y el programa de extensión de cobertura para la prestación de servicios básicos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). El propósito de la excepción es no dañar la prestación de servicios en el primer nivel de atención en salud, y para que durante ese período el Estado desarrolle gradualmente capacidades propias para brindar tales servicios.

III. Cuentas o partidas presupuestarias de gastos confidenciales

La existencia de gastos confidenciales o partidas secretas constituye una de las formas más flagrantes de opacidad. Por esta razón, deberían ser eliminadas como elemento prioritario de cualquier agenda de transparencia fiscal. Lamentablemente, en Honduras, Nicaragua y Panamá esta práctica persiste, y su eliminación constituye un desafío político.

En Honduras se han realizado algunos avances, como la implementación de herramientas para facilitar el acceso a la información en cuentas o partidas presupuestarias de gastos confidenciales (los subsidios del Congreso Nacional, por ejemplo). Sin embargo, este esfuerzo es insuficiente y se corre el grave riesgo de solo generar atenuantes, pero manteniendo el problema de fondo.¹⁴⁴ La situación en Nicaragua y Panamá es aún más precaria que el caso hondureño, ya que todavía subsiste este tipo de rubros de gasto.¹⁴⁵

En lo que concierne a gastos confidenciales o partidas secretas, la implementación de herramientas que permitan el acceso a alguna información no es suficiente, y la ciudadanía debe continuar exigiendo su erradicación total. En Guatemala, con todo y las dificultades políticas para aprobar legislación favorable a la transparencia, se logró eliminarlos desde mediados de la década de 1990, lo cual demuestra que este es un paso posible en la región.

En El Salvador, se conoció a inicios de 2014 la presentación de una solicitud para que se declare inconstitucional la partida «Provisión para atender gastos imprevistos», que administra de manera discrecional el presidente de la República. Los promotores de la solicitud argumentan que esta partida afecta la transparencia en la ejecución del presupuesto de los ministerios.¹⁴⁶

144 Este tema fue abordado por los candidatos que participaron en el proceso electoral desarrollado en 2013, y algunos de ellos expresaron su compromiso para eliminar las partidas secretas del presidente de la República y los subsidios en el Congreso Nacional. Algunas notas de prensa que destacaron este tema se encuentran disponibles en: <http://voxxpopuli.net/xiomara-castro-esposa-de-manuel-zelaya-tiene-opcion-de-ser-presidenta-de-honduras-este-domingo/>, y <http://m.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Vasquez-Velasquez-promete-combatir-extorsion>.

145 Diversas notas de prensa informan sobre la existencia de partidas discrecionales en Nicaragua y Panamá, así como la renuencia de las autoridades a rendir cuentas sobre este tipo de gasto. Las notas están disponibles en: <http://www.agenciasnn.com/2013/05/ortega-manda-informe-anual-2012-la.html> y <http://www.prensa.com/impreso/panorama/martinelli-gasta-mas-que-sus-antecesores/272438>.

146 Para mayor información, pueden consultarse las siguientes notas de prensa: <http://www.laprensagrafica.com/2014/01/24/piden-declarar-inconstitucional-partida-de-gastos-imprevistos-2014> y <http://www.newsmillennium.com/2014/01/25/piden-que-csj-declare-inconstitucional-partida-secreta/>.

Esta acción es complementaria con la decisión asumida por la Corte Suprema de Justicia en 2010 mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de dos artículos de la ley del presupuesto que permitían a la Presidencia de la República realizar transferencias entre partidas de distintos ramos y asignar discrecionalmente los excedentes de los ingresos previstos en otras partidas. En el fallo, la Corte expresó que se debe especificar con precisión la cantidad, finalidad y entidad que realice los gastos públicos en sus aspectos cuantitativo y cualitativo.¹⁴⁷

3.3.4 Información proactiva contemplada en las leyes de acceso a la información pública

La información de oficio o proactiva se encuentra contemplada en la legislación sobre la materia y supone el mandato por medio del cual los sujetos obligados deben publicar, actualizar y tener disponible información relevante sin que medie una solicitud externa (sobre todo en los portales electrónicos y físicamente en las oficinas o unidades de acceso a la información). El objetivo de esto, a largo plazo, es minimizar la obligación de las personas de recurrir a solicitudes para acceder a la información.¹⁴⁸

Los beneficios que ofrece la disponibilidad de información proactiva se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) *Para las personas:* permite evaluar las políticas estatales destinadas a resolver las demandas de la sociedad, participar en asuntos públicos y controlar cómo se comportan los gobernantes o quienes cumplen funciones, prestan servicios o ejecutan, en nombre del Estado, recursos gubernamentales.
- b) *Para los sujetos obligados:* al mantener de forma completa y actualizada la información en los portales de Internet, o accesible para consulta directa en la sede de las oficinas o unidades de información, se reduce el número de solicitudes, consultas o reclamos que deben ser procesados, ya que la información puede ser manejada constante, habitual y directamente por los usuarios. Es decir, se optimizan los recursos tanto de las personas como de la institución.

El catálogo de reportes que deben ser publicados de manera proactiva, según la legislación de acceso a la información que se encuentra vigente en Centroamérica y la República Dominicana, se puede agrupar y resumir en siete categorías:

→ *Información institucional.* Incluye aspectos para comprender el funcionamiento de las entidades, tales como su estructura orgánica, marco normativo, dirección, teléfonos, misión, visión, manuales, entre otros.

147 Notas de prensa que destacaron este hecho se pueden consultar en: <http://www.elfaro.net/es/201008/noticias/2323/> y <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/38351/2010/08/25/Partida-Secreta-de-la-Presidencia-es-declarada-inconstitucional>. El fallo de la Corte está disponible en: <http://www.fmoues.edu.sv/archivos/Sentencia%20Ley%20de%20Presupuesto.pdf>

148 Mendel (2009), p. 45.

→ *Información sobre servidores públicos.* Comprende información sobre directorio de servidores públicos y asesores que laboran para el sujeto obligado, así como datos sobre remuneraciones, salarios, dietas u honorarios que estos perciben.

→ *Información sobre presupuesto y gasto público.* Se refiere a información sobre el presupuesto institucional (asignación, ejecución y modificaciones), erogaciones por concepto de compras y contrataciones (compra directa, cotización, licitación etc.), viáticos, subsidios, becas o transferencias otorgados con fondos públicos, entre otros.

→ *Información en materia de fiscalización.* Incluye la divulgación de informes finales de las auditorías gubernamentales (a cargo de las dependencias de control interno y las entidades fiscalizadoras superiores), o auditorías privadas, que se efectúan conforme a los períodos de revisión correspondientes.

→ *Información sobre patrimonio público.* La información relacionada, por ejemplo, con el inventario de bienes muebles e inmuebles con que cuenta cada uno de los sujetos obligados para el cumplimiento de sus atribuciones.

→ *Índice de información clasificada.* Contiene el listado de los documentos o expedientes que se encuentren restringidos del conocimiento público, siempre que se haya cumplido con el plazo y formalidades que la ley establece.

→ *Otras obligaciones de información.* Se refiere a otra información relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Asimismo, es importante indicar que cada vez cobra más relevancia la información que mantienen disponible en Internet los órganos reguladores de la actividad bancaria, así como los bancos centrales.

Como consecuencia de no contar con órganos garantes revestidos de independencia y autonomía, ni contar con estándares, criterios o lineamientos para homogenizar la publicación de los reportes de información proactiva, se ha detectado que el cumplimiento de ello varía de acuerdo con las prácticas de cada sujeto obligado, las cuales dependen de la buena o mala voluntad de los funcionarios de turno. Eso produce situaciones extremas, que van desde entidades con abundante y valiosa información disponible en sus sitios de Internet, hasta instituciones que apenas publican algunos reportes, o lo hacen de manera ocasional, o la información se encuentra desactualizada. En general, no basta con que el Estado ponga información en Internet, sino que debe hacerlo de una manera que sea útil para las personas.

Esta modalidad de acceso a la información es una de las que más atención ha recibido de parte de las organizaciones de la sociedad civil y los órganos garantes de cada país. Es por ello que se elaboran listados (*rankings*) o informes anuales que incentivan las buenas prácticas institucionales, reconociendo a las entidades

que efectivamente cumplen con publicar y actualizar la información proactiva, por un lado, y poniendo en evidencia a las que continúan mostrando resistencia, por el otro.¹⁴⁹

4.4 Participación ciudadana

4.4.1 Apertura del proceso presupuestario, según el modelo de presupuestos abiertos de *International Budget Partnership* (IBP)


De acuerdo con los resultados de la *Encuesta de presupuesto abierto 2012* de *International Budget Partnership* (IBP), en Guatemala y Honduras los documentos con relevancia para la fase de formulación del presupuesto son públicos (supuestos macroeconómicos, estimaciones de ingresos, solicitudes institucionales de techos presupuestarios). Mientras, en El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana no son del conocimiento público y, en Costa Rica, no se produjeron.

Otro aspecto crítico del proceso presupuestario es el grado de participación y acceso de las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general en dos momentos: durante la formulación del presupuesto (a cargo del Organismo Ejecutivo) y durante las fases de su discusión y aprobación (a cargo del Organismo Legislativo). En ambos casos, para todos los países analizados la conclusión es la misma: el grado de participación es bajo, pues no existen mecanismos formales que permitan incorporar las opiniones de la población en el presupuesto.

Dos ejemplos de lo que ocurre en Guatemala pueden servir para ilustrar esta situación. Al amparo de la *Ley de Acceso a la Información Pública*, se ha solicitado al Ministerio de Finanzas información sobre el anteproyecto de presupuesto (estimaciones generales y datos concretos sobre ciertas instituciones del Estado) antes de la fecha máxima que la *Constitución Política* y las leyes ordinarias establecen para su entrega o presentación ante el Organismo Legislativo (2 de septiembre de cada año). La respuesta que ha brindado la Dirección que coordina el proceso de formulación presupuestaria es que solo podrá proporcionar la información solicitada siempre y cuando aquella entrega formal haya ocurrido, lo cual constituye una justificación discrecional e ilegal, puesto que las disposiciones legales invocadas en ningún momento prohíben conocer el contenido del documento antes de su entrega, ni incluyen esa información en los parámetros que justifiquen su clasificación como reservada o confidencial (por lo que la misma posee legalmente el carácter de pública). El problema es que, en ocasiones, no se utilizan los medios legales de defensa que permiten frenar esos criterios arbitrarios.

Por otra parte, el Congreso de la República de Guatemala, por conducto de sus comisiones y bloques legislativos, realiza audiencias públicas para recibir opiniones sobre el anteproyecto de presupuesto. Sin embargo, al final del proceso nunca explica o justifica a los actores que intervinieron cuáles sugerencias fueron aceptadas

149 Organizaciones de la sociedad civil como la Iniciativa Social para la Democracia (El Salvador), Participación Ciudadana (República Dominicana) y Acción Ciudadana (Guatemala) realizan esfuerzos para elaborar y presentar informes anuales de monitoreo al cumplimiento de la ley. Como iniciativas de los órganos garantes destacan el informe de verificación de la información de oficio publicada en los portales de transparencia que elabora el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras, así como el informe de supervisión a portales que realiza en Guatemala la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH).



o desechadas, lo cual resta seriedad al proceso legislativo en este ámbito y desincentiva la participación ciudadana para futuros ejercicios de naturaleza similar.

Una vez que los Organismos Legislativos han aprobado el presupuesto anual, las buenas prácticas sugieren la elaboración y divulgación de otro documento clave: el presupuesto ciudadano, especie de guía simple, diseñada de manera clara y resumida por autoridades fiscales para un lector o usuario promedio, que no tenga conocimientos económicos especializados. Esta guía es un instrumento mediante el cual el Gobierno puede comunicar su perspectiva sobre el presupuesto a una audiencia amplia. Sin embargo, de acuerdo con la citada *Encuesta* de 2012, únicamente fue elaborada en El Salvador, Guatemala y Honduras.

4.4.2 Sistemas de compras y contrataciones estatales

I. Aplicación de la evaluación según la metodología de la Ode

De los países de la región, Guatemala, Panamá, la República Dominicana y Nicaragua han evaluado sus sistemas de compras y contrataciones estatales siguiendo la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas de la Ode. Esta metodología es un ejercicio de autoevaluación que aplica estándares internacionales para analizar y calificar la normativa vigente, aspectos institucionales, prácticas de mercado y la transpa-

rencia e integridad de las compras de bienes y la contratación de servicios que realizan las entidades públicas.

El principal resultado del ejercicio para cualquier Gobierno es contar con un diagnóstico sobre la situación actual de su sistema de compras. Se supone que este instrumento permite luego conducir un proceso colectivo y participativo para la formulación y ejecución de un plan de acción que contribuya a mejorar el sistema nacional de adquisiciones.

En Guatemala, esta evaluación inició en 2009 y concluyó un año más tarde. El principal criterio de selección de las entidades estatales que conformaron la muestra fue su alto volumen de adquisiciones y contrataciones. Lamentablemente, las autoridades guatemaltecas no publicaron el informe final de este ejercicio de evaluación, ni tampoco procedieron a la elaboración de un plan de acción orientado a superar las deficiencias detectadas.

II. Desafíos en áreas sensibles

La evaluación de los sistemas de compras y contrataciones estatales en cada uno de los países de la región revela desafíos importantes, tanto de naturaleza técnica como política. Particularmente sensible es la inversión pública en infraestructura, en la que los contratos continúan siendo un foco importante de opacidad y corrupción. Iniciativas como CoST, en Guatemala, constituyen ventanas de esperanza, aunque continúan lejos de ser efectivas, pues

la falta de control sobre los precios y la calidad de los materiales que se emplean, así como los procesos de adjudicación de obras, entre otras irregularidades, siguen siendo más la regla que la excepción.

Otros focos de opacidad, corrupción y manipulación del presupuesto de gasto son las compras de productos específicos como combustibles, medicamentos y artículos farmacéuticos, equipo médico quirúrgico, armas y equipo militar. Las mejores prácticas y estándares internacionales muestran que la modalidad de contrato abierto o marco es la más apropiada para la adquisición estatal de este tipo de productos; sin embargo, en la región la debilidad de los sistemas estadísticos y de otras instituciones no garantizan estándares técnicos y precios de mercado de referencia, ambos elementos clave y estratégicos para el funcionamiento correcto del contrato abierto o marco.


En el caso particular de Honduras, se agregan como focos de opacidad particular las contrataciones de personal, jornales y empleos (como en el caso de docentes de educación primaria y media). En Nicaragua, se adiciona como desafío relevante en este ámbito lo relacionado con la prestación de servicios de consultoría.

En la República Dominicana, el diagnóstico señaló que se están sentando bases sólidas para la modernización del sistema de adquisiciones públicas; sin embargo, se pudo evidenciar que existen oportunidades de obtener un mayor

crecimiento mediante la emisión de políticas desde la oficina rectora, que permitan mejorar el cumplimiento de las normas existentes. Ello, sobre todo, en «puntos sensibles» como el respeto a los plazos mínimos para ofertar en caso de licitaciones públicas, así como otras medidas puntuales que buscan la correcta aplicación de los preceptos legales.

La evaluación también señaló que uno de los aspectos identificados que debe priorizarse de manera coordinada con el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana es el fortalecimiento institucional del órgano rector del sistema. Ello, con el objeto de continuar implementando políticas y procedimientos en materia de contrataciones públicas; realizar un monitoreo general de las contrataciones públicas; procurar control de calidad para garantizar eficiencia, transparencia y competencia del sistema; y, especialmente, rendir cuentas a la ciudadanía sobre el avance y desempeño de las unidades de compras y proveedores, entre otros.

En cuanto a la transparencia y controles, se identifican disposiciones sobre corrupción, fraude, conflictos de interés y comportamiento no ético en las cuales se establecen, ya sea de forma directa o por referencia a otras leyes, las acciones que podrían tomarse como respuesta. Al respecto, aún se requieren controles específicos e interrelacionados en las compras gubernamentales. Se recomendó implementar un plan de comunicación dirigido a las entidades que contratan con fondos públicos, proveedo-



res y ciudadanos, con el objetivo de promover la modernización del sistema. Este plan debe enfocarse en las oportunidades de mejora, identificando indicadores de transparencia, eficiencia y ahorro público para el Estado.

En general, en todos los países parecen persistir vacíos de legislación y fortalecimiento institucional que impiden o dificultan garantizar la transparencia de las compras y contrataciones durante casos de excepción o emergencia. En el marco de catástrofes asociadas con la ocurrencia de fenómenos naturales (como terremotos o huracanes), el entramado legal vigente autoriza mecanismos ágiles de compra y contratación. Sin embargo, lamentablemente, estos momentos de emergencia son ocasiones que de manera reiterada se vuelven objeto de abuso, pues durante ellos se realizan compras innecesarias o destinadas a pagar favores políticos. La solución de esta debilidad demanda un esfuerzo técnico y político que permita lograr reformas legales que aseguren el debido equilibrio entre la agilidad que se requiere en momentos de emergencia, y la necesidad de erradicar abusos motivados por las excepciones temporales.

4.4.3 Informes independientes ante el Mesisic

El desafío de la sociedad civil frente a la corrupción está orientado a generar conciencia sobre el problema, debatir opciones de solución, exigir a los líderes políticos y sociales que implementen cambios concretos y controlarlos. Una de las principales garantías para que

el cambio se produzca es la participación de los ciudadanos. Desde luego, dicha participación debe encontrar canales adecuados para garantizar que el esfuerzo tenga una incidencia efectiva en la promoción de un mayor nivel de transparencia y calidad de la gestión pública.

Las organizaciones de la sociedad civil constituyen uno de los medios a través de los cuales la ciudadanía expresa su participación. Son los ciudadanos quienes tienen la responsabilidad de alentar, no solo el debate público, sino fundamentalmente el análisis crítico de las instituciones y las propuestas de política pública para enfrentar el problema. A su vez, pueden articular criterios y opiniones consistentes, realistas y, por ende, más legítimas para explorar opciones de cambio. Esta es la propuesta de la *Cívica* y del Mesisic al respecto de la participación de la sociedad civil.

De acuerdo con Transparencia Internacional, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel clave en la promoción de las convenciones anticorrupción en todas sus fases, desde las negociaciones hasta las actividades de seguimiento. Mediante la realización de investigaciones, análisis e iniciativas de incidencia, los grupos de la sociedad civil pueden ejercer presión sobre sus Gobiernos para que prioricen la ratificación y ejecución de estos instrumentos internacionales. Pueden monitorear el desempeño del Estado y hacerlo público, añadiendo una perspectiva independiente de la autoevaluación que puedan hacer las propias instituciones estatales.

Con ese espíritu, el Mesisic contempla la participación de la sociedad civil en las rondas de evaluación programadas en cada país para el análisis del cumplimiento de la *Civ*. El propósito es contar con mayores elementos de análisis. Para el efecto, según los instrumentos que respaldan este proceso y la metodología que lo regula, las organizaciones pueden presentar los documentos (informes) que consideren apropiados para facilitar la labor que realizan los expertos. También pueden, en otros momentos, presentar propuestas, sugerencias y observaciones sobre la metodología de análisis que regirá en cada ronda, así como proponer temas de interés colectivo para el Mecanismo en general y para los expertos en particular.

De las cuatro rondas de análisis que se han realizado hasta la fecha, únicamente las organizaciones de sociedad civil de Guatemala y Panamá han formulado los informes de evaluación correspondientes. En el caso de Costa Rica, El Salvador, la República Dominicana y Nicaragua, se han entregado informes independientes en tres rondas. En Honduras, la sociedad civil ha entregado informes alternativos únicamente en dos rondas.¹⁵⁰

Los temas que han sido objeto de evaluación en las diferentes rondas comprenden tópicos relacionados con la transparencia fiscal: normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, conflictos de intereses, preservación de recursos, obligación de denun-

ciar y declaración de ingresos, activos y pasivos (primera ronda); contratación pública, protección a denunciantes de actos de corrupción (segunda ronda); eliminación de beneficios tributarios por pagos contra la ley anticorrupción, prevención del soborno de funcionarios públicos, soborno transnacional y enriquecimiento ilícito (tercera ronda); y, órganos de control superior, lo cual incluye a las entidades fiscalizadoras superiores (cuarta ronda).

Con sus ventajas y desventajas, el Mesisic ha ofrecido un espacio importante para que las organizaciones de la sociedad civil, de manera efectiva, influyan e incidan en cambios sustantivos en el marco legal, en la institucionalidad y en decisiones de política pública para enfrentar la corrupción. Estos espacios deben complementarse con las oportunidades que brindan el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Cnucc y el Mecanismo de Evaluación Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto, para afianzar y consolidar los avances en materia de transparencia fiscal, así como influir en la agenda que aún está pendiente en este ámbito.

4.4.4 Mecanismos de incidencia para la sociedad civil en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés)

La OGP busca propiciar compromisos concretos de los Gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y

150 Los informes están disponibles en: http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_civ.htm.

aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Para lograr su propósito, ha identificado cinco grandes retos o desafíos que enfrentan actualmente los Gobiernos:

- Mejora de servicios públicos
- Aumentar la integridad pública
- Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia
- Construcción de comunidades más seguras
- Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas

Los países que se han incorporado a la Alianza deben formular, durante el primer año, un plan de acción que escoja al menos uno de estos desafíos, para luego desarrollar compromisos concretos y puntuales para enfrentarlo. Este plan de acción parte de esfuerzos ya iniciados o a punto de iniciar, identificando nuevas etapas para completar reformas que ya han comenzado, o bien dar pie a nuevas acciones en áreas en las cuales aún no se incursiona.

En Centroamérica y la República Dominicana, con la sola excepción de Nicaragua, todos los países han realizado las gestiones para obtener su membresía y formar parte de la OGP. Guatemala, El Salvador, Honduras y la República Dominicana se integraron desde 2011, mientras que Costa Rica y Panamá son integrantes desde 2012.

En virtud de que existen diferentes condiciones y contextos particulares en cada país de la región, es conveniente analizar para cada caso

los siguientes factores: a) la situación de los planes de acción, si existen; b) identificación de resultados actualizados; y c) nivel de participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de dichos planes.

I. Planes de acción y compromisos gubernamentales

El Salvador

Fue aceptado como país miembro de la OGP en septiembre de 2011 y, como parte de sus compromisos, presentó en abril de 2012 el correspondiente plan de acción.¹⁵¹ Los lineamientos relacionados con anticorrupción y transparencia se incorporaron a partir de una consulta en la que participaron organizaciones de la sociedad civil, gremiales de medios de comunicación, gremiales empresariales e instituciones académicas, aspecto confirmado por entidades como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) y la Asociación de Periodistas de El Salvador (Apes).

Entre otros, el Gobierno incluyó como objetivos generales de la primera versión de su plan de acción, los siguientes: a) adoptar medidas que permitan que el país siga avanzando en la transparencia; b) fortalecer prácticas existentes para prevenir y combatir la corrupción; c) garantizar el acceso a la información; d) promover la integridad en los sectores público y privado; e) promover la participación ciudadana; y f) prestar servicios públicos.

151 Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/country/el-salvador>.

El plazo de cumplimiento del plan es de mayo de 2012 al mismo mes de 2014. Se trata de un plan que define veintiún compromisos agrupados en las siguientes líneas de acción:

1. Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales (seis compromisos)
2. Apoyar la participación ciudadana y las rendiciones de cuentas (cuatro compromisos)
3. Fortalecer la auditoría interna y los estándares de integridad profesional (cinco compromisos)
4. Apoyar el uso de las nuevas tecnologías para la transparencia y acceso a la información (seis compromisos)

Como resultado de una consulta efectuada entre diciembre de 2012 y septiembre de 2013, a finales de este último año El Salvador presentó su segundo plan de acción (2013-2014). La consulta incluyó la realización de talleres y reuniones presenciales con especialistas en los diferentes ejes de acción que la Alianza impulsa; contó con la participación de representantes de diferentes entes de la administración pública, organizaciones de la sociedad civil, ONG, sindicatos, gremios empresariales y universidades.

Al inicio del plan se inscribe una tabla de evaluación de los resultados obtenidos en la implementación de los compromisos originales, incluyendo porcentaje de avance, descripción de cumplimiento y aportación de actores no gubernamentales. También se formulan los nuevos compromisos y se establece que el objetivo general es contribuir a la construcción de

un Sistema Nacional de Integridad, fundamentado en un pacto explícito o implícito entre Estado, ciudadanía y sector empresarial, que fortalezca la gobernabilidad democrática, favorezca el desarrollo del país y eleve la calidad de vida de la población.

Contempla cinco lineamientos (anticorrupción; contraloría social; acceso a la información y rendición de cuentas; transparencia en las contrataciones públicas; y fortalecimiento institucional y articulación interinstitucional) y cinco ejes, de la siguiente manera:

1. Mejorar los servicios públicos (nueve acciones)
2. Mejorar la integridad pública (once acciones)
3. Mejorar la gestión de los recursos públicos (tres acciones)
4. Crear comunidades más seguras (cuatro acciones)
5. Aumento de la rendición de cuentas en la empresa privada (ocho acciones)

Para el seguimiento y evaluación del plan, el documento indica que los entes estatales involucrados se convertirán en el agente promotor de la Alianza y diseñarán sus propios acuerdos de funcionamiento, los cuales determinarán periodicidad de reuniones de seguimiento y evaluación de avances. Como entes de seguimiento y evaluación, externa a las entidades del Estado, se contempla la participación de nueve ONG (Iniciativa Social para la Democracia, Fundación Nacional para el

Desarrollo, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Asociación de Periodistas del El Salvador, Fundación Maquilishuat, Foro Nacional de la Salud, entre otros), sin perjuicio de posteriores incorporaciones.

Guatemala

Se convirtió en país miembro de la OGP en septiembre de 2011 y, como parte, de sus compromisos, presentó en abril de 2012 el plan de acción correspondiente.¹⁵² A diferencia de los demás países del área, las acciones contempladas en el plan no se inscriben en el marco de alguna política gubernamental de anticorrupción o transparencia.

Según el contenido del plan de acción, se trata de un primer ejercicio socializado con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil; el Gobierno asume el compromiso de diseñar posteriormente una metodología encaminada a involucrar a otras organizaciones en la búsqueda del cumplimiento de los grandes desafíos. Sin embargo, en ninguna de parte del documento queda acreditado que se haya consultado a organizaciones sociales para el diseño y contenido del plan, ni contempla mecanismos explícitos para involucrarlas en el seguimiento y evaluación.

El plan de acción no incluye objetivos generales, únicamente enumera algunos desafíos para el Gobierno: a) aumentar la integridad pública,

relacionada, en el documento, con la agilización de los procesos administrativos, la erradicación progresiva del secretismo en la contratación pública y la divulgación de la importancia de la gestión por resultados; y b) aumentar la efectividad en el manejo de los recursos públicos, lo cual se vincula con regulación para optimizar los «desperdicios», regulación en contrataciones de personal permanente, asesor y consultivo, regulación de un plan de adquisiciones efectivo y oportuno, regulación de gastos superfluos, así como utilización efectiva de fondos de préstamos y donaciones.

El plan de acción no presenta plazos de cumplimiento, ni identifica actores responsables. Incluye los siguientes tres compromisos:

1. Implementación del sistema de evaluación de gestión por resultados
2. Fortalecimiento del control del crédito público
3. Continuar con los esfuerzos de control y transparencia

De acuerdo con la organización Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional, el plan de acción presentado por el Gobierno identifica de manera acertada algunos desafíos y esfuerzos, aunque los compromisos que contiene son escasos y escuetos. De los compromisos asumidos no se registran avances en los primeros dos, mientras que en el tercero el avance más significativo apunta a

¹⁵² Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/257>.

la intención de reactivar las iniciativas CoST y Eiti, cuya adhesión logró la administración gubernamental anterior, aunque la actual no las impulsó desde el inicio. Sin embargo, tanto CoST como Eiti continúan sin reportar resultados significativos.

En el segundo semestre de 2013, el Gobierno publicó una autoevaluación sobre los avances en el cumplimiento del plan de acción, efectuada por la Comisión de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret). Sin embargo, el documento se limita de manera escueta a describir acciones o actividades realizadas, sin cuantificar el nivel de cumplimiento o establecer su relación con algún cronograma previsto (indicando, por ejemplo, qué hace falta de lo que se había propuesto originalmente y cuándo estaría por realizarse) y únicamente señala de manera general la participación de actores no gubernamentales.¹⁵³

República Dominicana

Es país miembro de la OGP desde septiembre de 2011; como parte de sus compromisos, presentó en abril del siguiente año el plan de acción correspondiente.¹⁵⁴ Hasta la fecha, las acciones contempladas en dicho plan no se inscriben en el marco de alguna política anticorrupción o transparencia impulsada por el Gobierno.¹⁵⁵

En el documento, el Gobierno no informó si los lineamientos incorporados al plan de acción fueron consultados con o validados por organizaciones de la sociedad civil, gremiales de medios de comunicación, gremiales empresariales o instituciones académicas. Además, el Gobierno no incluye objetivos generales, aunque al enumerar los diversos compromisos indica que se pretende generar aportes dirigidos a: a) incrementar la información sobre actividades gubernamentales; b) aportar a la participación ciudadana; c) implementar altos estándares de integridad profesional en la administración; y d) incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la rendición de cuentas.

El plan de acción no establece plazos de cumplimiento, ni identifica actores responsables. Incluye veinticinco compromisos agrupados en las siguientes líneas de acción:

1. Apertura de la información (cuatro compromisos)
2. Fortalecimiento de los organismos de transparencia y fiscalización (tres compromisos)
3. Profesionalización del servicio público (cuatro compromisos)
4. Participación de los ciudadanos a través del uso de tecnologías de información y comunicación (dos compromisos)
5. Complementar la *Ley General de Libre Acceso a la Información Pública* (un compromiso)
6. Protección de datos personales (un compromiso)

153 Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/257/assessment>

154 Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/country/rep%C3%BAblica-dominicana>

155 La administración del presidente Danilo Medina tomó posesión el 16 de agosto de 2012.

7. Promover el uso de las tecnologías de información y comunicación para un gobierno más eficiente (tres compromisos)
8. Creación de plataformas únicas (dos compromisos)
9. Promover el conocimiento en materia de gobierno electrónico (un compromiso)
10. Asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales (tres compromisos)

En cuanto al grado de participación de organizaciones de sociedad civil, la entidad Participación Ciudadana, capítulo dominicano de Transparencia Internacional, ha manifestado el desconocimiento de los actores sociales sobre la elaboración, implementación y resultados del plan de acción gubernamental. No obstante, junto con otras organizaciones, planean implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a los compromisos anticorrupción del Gobierno, que incluirá los previstos para la OGP.

En el segundo semestre de 2013, el Gobierno publicó una autoevaluación sobre los avances en el cumplimiento del plan de acción, indicando que el monitoreo es realizado por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig), adscrita al Ministerio de la Presidencia. El documento describe, para cada compromiso, las acciones impulsadas para lograr las metas previstas, cuándo se realizaron y qué entidades se involucraron en ellas; incluye una estimación del nivel de cumplimiento para cada caso y, de manera sintética, identifica pasos siguientes.

Al final del documento, se indica que luego de dieciocho meses el plan presenta avances significativos: seis compromisos alcanzaron el 100% de implementación durante 2013, lo cual representa un 27.3% de cumplimiento; doce compromisos presentan un avance acorde con los plazos de ejecución previstos en los respectivos planes de trabajo, representando un 54.5%. Los cuatro compromisos restantes corresponden al área legislativa y representan un 18.2%. De esta manera el plan, según la autoevaluación realizada, presenta un cumplimiento del 81.8%.¹⁵⁶

Honduras

Ingresó a la OGP en septiembre de 2011 y, como parte de los compromisos asumidos, presentó el plan de acción correspondiente a inicios de 2012.¹⁵⁷ El plan señala que el Gobierno realiza esfuerzos conjuntos con la sociedad civil con el propósito de implementar estrategias de lucha contra la corrupción, enmarcadas en los principios orientadores y objetivos nacionales de tres documentos: la *Visión de país 2010-2038*, el *Plan de nación 2010-2022* y el *Plan de transparencia y lucha contra la corrupción 2011-2014*.

El plan de acción señala como esencial a la naturaleza del proceso de diseño e implementación de los compromisos en él enumerados la participación permanente de la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía. Ello, mediante consultas y propuestas que posibili-

¹⁵⁶ Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/3266>

¹⁵⁷ Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/284>.

ten incorporar las perspectivas y expectativas de los diferentes sectores de la sociedad.

No identifica objetivos generales, pero indica que los compromisos, entre otros, buscan: a) promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno; b) esforzarse más por recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios esenciales; y c) valorar la participación de todas las personas por igual, sin discriminación en la toma de decisiones y la formulación de políticas. Sin embargo, el plan de acción no establece plazos de cumplimiento, ni identifica actores responsables. Incluye veinte compromisos agrupados en las siguientes líneas de acción:

1. Aumento de la integridad pública (seis compromisos)
2. Administración más efectiva de los recursos públicos (siete compromisos)
3. Mejora de servicios públicos (siete compromisos)

Con relación a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, el caso hondureño constituye un ejemplo a destacar. Un factor clave es la existencia de entidades como el

Consejo Nacional Anticorrupción, cuya conformación multidisciplinaria y representativa de sectores clave de la sociedad contribuye a enriquecer las propuestas destinadas a promover la transparencia y el combate a la corrupción; además, facilita la interlocución con los actores públicos que tienen la responsabilidad de lograr avances en estos ámbitos.


Desde esta perspectiva, en Honduras existen las condiciones idóneas para lograr un efectivo seguimiento a los compromisos estatales frente a la OGP, pero que a la vez impactan de manera decisiva en otras políticas públicas de largo plazo mencionadas anteriormente e, incluso, pueden contribuir a configurar un verdadero sistema nacional de integridad, como el que Transparencia Internacional ha propuesto desde hace algunos años.¹⁵⁸ Hacia febrero de 2014 Honduras no contaba con una autoevaluación sobre el cumplimiento de estos compromisos.

Costa Rica

Forma parte del grupo de países que se unieron a la OGP en enero de 2012 y presentó su plan de acción al año siguiente.¹⁵⁹ Según se explica al inicio del documento, el plan es producto de una serie de reuniones de coordinación guber-

158 Una de las herramientas que promueve Transparencia Internacional es la evaluación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) (<http://www.transparency.org/whatwedo/nis>), que busca identificar las principales instituciones y sectores de un país que desempeñan un papel prioritario en la lucha contra la corrupción. De acuerdo con este análisis, cuando el SNI existente funciona de manera adecuada, dota al país de defensas fundamentales contra la corrupción. Por el contrario, cuando las instituciones clave no cuentan con la legislación adecuada, no rinden cuentas sobre sus decisiones y actividades, y no llevan a cabo su rol dentro del SNI, es más factible que la corrupción se propague. Este enfoque fue adoptado por el Consejo Nacional Anticorrupción de Honduras desde el año 2007, cuando en su informe anual propuso diseñar un SNI para el país. El informe del Consejo está disponible en: <http://www.cna.hn/archivos/int07.pdf>.

159 Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/302>.



namental con la sociedad civil, y la participación y colaboración abierta con la ciudadanía a través de Internet y los medios de comunicación, aunque no precisa cómo se efectuó ese proceso de coordinación.

Aunque el plan no contiene objetivos, se fundamenta en la línea estratégica de «Modernización del Estado» del *Plan nacional de desarrollo 2011-2014*. Señala que «[...] se requiere hacer cada vez más eficiente y eficaz todo el sector público para articular acuerdos y tomar decisiones de manera oportuna y fomentar una participación cada vez mayor de la ciudadanía en la solución de los problemas nacionales, mediante la construcción de agendas de desarrollo basadas en el diálogo y la integración».

El documento indica que se impulsarán tres desafíos:

1. Mejorar los servicios públicos (nueve compromisos)
2. Aumentar la integridad pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (once compromisos)
3. Administrar los recursos públicos con mayor eficacia (tres compromisos)

En cada compromiso se incluye una descripción de las actividades a efectuar, la estimación de fechas para su realización y la entidad responsable de su cumplimiento. Para el seguimiento y evaluación, contempla la emisión de un decreto ejecutivo que, entre varios aspectos, incluirá la conformación de una Comisión

Nacional de Gobierno Abierto, integrada por un representante de la sociedad civil, un representante de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital y un representante de la Defensoría de los Habitantes. La primera tarea de la Comisión será el desarrollo de una matriz de indicadores, responsables y fechas, como herramienta de trabajo para el seguimiento del plan de acción. Hacia febrero de 2014 Costa Rica no contaba con una autoevaluación sobre el cumplimiento de estos compromisos.

Panamá

Al igual que Costa Rica, Panamá forma parte del grupo de países que se unieron a la OGP en enero de 2012 y presentó su plan de acción al año siguiente.¹⁶⁰ La elaboración del plan estuvo bajo la responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de Transparencia del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, sin involucrar a organizaciones de la sociedad civil.

El documento indica que los compromisos adoptados de manera voluntaria por el Ejecutivo para un gobierno abierto son:

1. Institucionalización del gobierno abierto en Panamá
2. Divulgación de los objetivos, fines e iniciativas de la OGP
3. Implementación de la *Ley 6 de Transparencia*
4. Portal de Internet para la consulta ciudadana
5. Convocatoria de la sociedad civil para ampliación del plan de acción

¹⁶⁰ Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/309>.

Como en el caso de Costa Rica, en cada compromiso se incluye una descripción de las actividades a efectuar, la entidad responsable de su cumplimiento y la estimación de fechas para su realización. Hacia febrero de 2014 Panamá no contaba con una autoevaluación sobre el cumplimiento de estos compromisos.

II. Mecanismo independiente de presentación de informes

El diseño de la OGP alienta a la sociedad civil para desempeñar un papel activo e informado en el proceso de diseño, desarrollo e implementación de los compromisos en cada país. El reto es lograr una adecuada apropiación de los mecanismos que permitan alcanzar una eficaz incidencia desde sociedad civil, lo cual abarca aspectos como:


- Identificar la agencia gubernamental líder en la implementación y desarrollo del compromiso de la Alianza en cada país, buscando mecanismos de concertación que permitan cumplir las obligaciones del Estado y contribuyan a identificar prioridades de gobierno abierto requeridas en cada contexto. En este aspecto particular, el Gobierno debe asumir como responsabilidad una convocatoria abierta y participativa, lo cual se integra con los esfuerzos inscritos en el marco de la OGP.
- Exigir el cumplimiento de las pautas de la OGP que requieren a todos los Gobiernos participantes; consultar con la sociedad civil y la ciudadanía en general en la medida en que desarrollan sus planes de acción.

- Participar en la elaboración y presentación de informes independientes que la OGP recibirá y verificará después del primer año de aplicación de los planes de acción.
- Convocar a otras organizaciones de la sociedad civil en el nivel local para discutir sus prioridades y objetivos dentro de la esfera de gobierno abierto, y planear cómo el proceso de desarrollo del compromiso de esta Alianza puede ser una plataforma para promover esos objetivos.
- Organizar eventos de divulgación con el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y otros actores clave para intercambiar información sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas, crear redes, así como promover conciencia sobre esta Alianza a nivel local, regional o nacional.

Bajo esa óptica, fue creado el mecanismo independiente de presentación de informes (IRM, por sus siglas en inglés)¹⁶¹ de la OGP, como un medio clave para que todas las partes interesadas puedan dar seguimiento a los avances y efectos que se logran entre los Gobiernos que participan, y para fomentar una amplia rendición de cuentas entre estos últimos y los ciudadanos. Con este esquema, la OGP emitirá informes anuales de evaluación sobre cada Gobierno participante, y el IRM asegurará su calidad, credibilidad e independencia.

El IRM tiene como objetivo asociarse con investigadores nacionales, independientes y con experiencia con el propósito de elaborar y difundir reportes que evalúen el desarrollo y

161 La información sobre el IRM está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/acerca-del-irm>.



cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada Estado ante la OGP. En el último trimestre de 2013 comenzó la elaboración de los informes del IRM sobre los avances en el cumplimiento de los planes de acción de la República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Honduras. A la fecha, se han publicado los informes finales de los primeros tres países mencionados,¹⁶² lo que permite confrontar sus resultados con la autoevaluación que ha realizado cada Gobierno.

Los informes disponibles contribuyen a identificar aspectos que deben fortalecerse para un cumplimiento efectivo de los fines de la OGP. En primer lugar, los países participantes deben consultar ampliamente con las organizaciones de la sociedad civil durante la preparación de sus planes de acción bianuales; sin embargo, solo en El Salvador se cumplió con este requerimiento. En Guatemala y la República Dominicana, los Gobiernos actuaron de manera unidireccional y no realizaron consultas específicas para enriquecer el contenido de los compromisos desde la perspectiva de la ciudadanía.

En segundo lugar, los Gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente a las diversas partes interesadas sobre la implementación de los compromisos. De los tres países, únicamente en El Salvador el Gobierno coordinó una mesa de sociedad civil para celebrar reuniones periódicas y estableció

mecanismos complementarios para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos. En la República Dominicana este proceso fue calificado como «incompleto», ya que se limitó a la realización de un evento de carácter informativo y de validación, pero no consultivo. En Guatemala, el Gobierno organizó un mecanismo de consulta con entidades públicas que logró avances en la creación de portales *web* que disponen de información oficial, pero dicho mecanismo no incluyó de manera suficiente a grupos de la sociedad civil.

Sobre los compromisos incluidos en los planes de acción, los tres informes coinciden en que no especifican tiempo de implementación (cronogramas, hitos o metas precisas), lo que dificulta una medición del impacto potencial de algunos compromisos, los cuales tampoco tienen relevancia suficiente en el marco de la promoción y fines fundamentales del gobierno abierto. Establecen que los compromisos, en su mayoría, prometen continuar con iniciativas en materia de transparencia, pero no identifican pasos significativos o ambiciosos para iniciar acciones que modifiquen la práctica del Gobierno en cuanto a su nivel de apertura frente a la sociedad.

Con relación a las autoevaluaciones gubernamentales, vale decir que, en el caso de El Salvador, dicha autoevaluación fue presentada dentro del plazo estipulado y estuvo disponible para la

162 El informe del IRM de Guatemala está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/3341>. El informe del IRM de El Salvador está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/3337>. Por último, el informe del IRM de la República Dominicana está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/3425>.

consideración pública. En la República Dominicana fue presentada en tiempo a la sociedad civil, pero sin realizar un proceso de consulta que hubiera permitido considerar otras voces y perspectivas. En Guatemala, no fue presentada dentro del plazo establecido, ni fue puesta a consideración del público ni de las organizaciones de la sociedad civil, como está estipulado por mandato de la OGP.


En materia de recomendaciones, de manera sintética los informes sugieren que los Gobiernos garanticen un proceso efectivo de consulta y amplio consenso con las organizaciones de sociedad civil para la elaboración de los próximos planes de acción bianuales, de manera que los distintos actores sociales se identifiquen con los compromisos acordados y se apropien de ellos. También recomiendan construir compromisos priorizados, concretos, realizables y medibles, así como hacer una revisión profunda de los indicadores y sus fuentes de verificación con respecto a los compromisos existentes. Por último, se sugiere garantizar un mecanismo efectivo de consulta para monitorear la implementación de los planes de acción y garantizar que los compromisos produzcan un alto impacto en la promoción de los fines del gobierno abierto y en la calidad de vida de las personas.

V. Conclusiones

- Existe una preocupación válida de la ciudadanía por la relación entre corrupción y gestión de las finanzas públicas. La administración de

los recursos públicos, principalmente provenientes de los impuestos, debe realizarse con eficacia, eficiencia, transparencia y según un ordenamiento de prioridades que privilegie el bienestar de la mayoría, entre otros principios democráticos y sociales básicos. La percepción sobre la violación o incumplimiento de estos preceptos genera desconfianza profunda en la ciudadanía, particularmente aguda en Centroamérica y la República Dominicana.

- Los esfuerzos multilaterales orientados a promover la transparencia y el combate a la corrupción se enmarcan en mejorar la capacidad fiscal del Estado, entendida como la competencia para recaudar y emplear de manera eficaz y eficiente los recursos públicos. En ese contexto surgió el concepto especializado de *transparencia fiscal* como condición para el buen gobierno, que a su vez es crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad y equidad. Además, la promoción de la transparencia fiscal fortalece el vínculo entre la ciudadanía y el Estado a través de relaciones como la tributación, legitimando a las autoridades y contribuyendo a reducir la aguda desconfianza existente hacia los Gobiernos en la región.
- Las características que ha asumido la corrupción en el siglo XXI (especialmente su relación con la delincuencia organizada y económica, así como su carácter transnacional) refrendan la importancia de considerar los instrumentos y convenciones internacionales




adoptados a la fecha, así como los esfuerzos de cooperación entre Estados. Adicionalmente, algunos países de la región han optado por adherirse a iniciativas especializadas como CoST o la Eiti, pero ambas permanecen sin rendir resultados significativos.

- Desde la perspectiva del Icefi, la evaluación de la situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana requiere analizar la legislación directa o indirectamente vinculada con el tema que cada país ha propuesto o aprobado; las instituciones específicamente creadas para el esfuerzo por la transparencia fiscal, o instituciones con diversos grados de responsabilidad o facultades en este esfuerzo; el grado de respeto y cumplimiento al derecho de acceso a la información pública; y, por último, el grado en que la ciudadanía se apropia del esfuerzo por transparentar las finanzas públicas, participando activamente.
- La transparencia fiscal es un elemento clave para el fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y la República Dominicana. Como tal, la transparencia es una responsabilidad de todos los sectores, incluyendo al Gobierno en cuanto a la gestión hacendaria, al sector privado empresarial y la ciudadanía en general, con derechos y deberes en calidad de contribuyentes.

- En cuanto a las responsabilidades del Ejecutivo en materia de transparencia fiscal, destaca la apertura al público de la estructura y funciones del Gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales. Mediante esta apertura se facilita la identificación de posibles riesgos para las perspectivas fiscales, permitiendo la adopción de medidas más oportunas y metódicas de política fiscal frente a las cambiantes condiciones económicas. Sobre todo, se beneficia a la ciudadanía al proveerle la información que necesita para exigir que el Gobierno rinda cuentas de sus decisiones sobre política fiscal.

- Como responsabilidades específicas de los entes gubernamentales a cargo de la política fiscal destacan la credibilidad del presupuesto, en cuanto a que este debe ser realista y ejecutarse según lo previsto. Debe ser exhaustivo y transparente, con una cabal supervisión e información fiscal y presupuestaria accesible al público. Debe ser previsible y someterse a controles de ejecución, tanto por parte de los entes contralores del Estado como de la auditoría social, asegurando que se ejecute de forma ordenada y previsible, con disposiciones para administrar y controlar la utilización de fondos públicos, contabilidad, registros e informes, examen y auditoría.

- Los Gobiernos de Centroamérica y la República Dominicana han logrado grandes avances en cuanto a la aprobación de marcos legales que garanticen el derecho de acceso a la información pública. Todos los países de la región han aprobado este tipo de legislación y registran niveles diversos de éxito en su aplicación; una de las principales limitantes al respecto es el bajo nivel de participación ciudadana. Persisten desafíos en cuanto a la aprobación de legislación específica para garantizar la transparencia de la ejecución presupuestaria, las compras y contrataciones estatales, garantizar la probidad y la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y normas específicas de combate a la corrupción y el enriquecimiento ilícito.
- Los países de la región también han avanzado en la implementación de sistemas de administración financiera gubernamental. La situación de los países difiere en cuanto al nivel de acceso público que estas herramientas ofrecen. En lo que respecta a alcance y cobertura, con excepción de Guatemala, en todos los países los sistemas de administración financiera permiten la consolidación de la contabilidad estatal en el nivel del sector público no financiero (SPNF). En el caso de Guatemala, pese a tener un sistema exitoso para la administración central, persiste el desafío de reportar registros contables y financieros que consoliden el nivel central con los gobiernos locales y con todas las entidades autónomas y descentralizadas, para así transparentar fiscalmente al SPNF. Una reforma legal reciente ofrece la oportunidad de sentar las bases para superar este desafío.
- Los países de la región han logrado avances importantes al crear portales de transparencia fiscal en Internet, o establecer otras herramientas más específicas en áreas sensibles como módulos de transparencia en el caso de fideicomisos públicos, gasto público ejecutado paralelamente por organizaciones no gubernamentales y cuentas o partidas presupuestarias de gastos confidenciales.
- En cuanto a la institucionalidad gubernamental dedicada a la transparencia, todos los países cuentan con una dependencia específicamente responsable de la promoción de la transparencia en el Organismo Ejecutivo. El grado de éxito de estas agencias es diverso y, en algunos casos, su sostenibilidad está en duda ya que se encuentran expuestas a la influencia de intereses político partidarios. En particular, el caso de Guatemala destaca en cuanto a que ese país había creado en 2008 un Viceministerio de Finanzas Públicas responsable de la transparencia fiscal y la evaluación, pero lamentablemente, con el cambio de autoridades operado a inicios de 2012, esta dependencia se suprimió. En este sentido, los esfuerzos por crear y forta-



lecer la institucionalidad por la transparencia plantean desafíos en términos de estabilidad y sostenibilidad.

- Al mismo nivel de las responsabilidades del Gobierno, la transparencia tributaria establece obligaciones para los contribuyentes, sean personas naturales o jurídicas. Un buen sistema de finanzas públicas debe promover la transparencia de las fuentes de ingresos públicos; en particular, debe promoverse el fortalecimiento de las administraciones tributarias y aduaneras, las cuales deben contar con facultades apropiadas y suficientes para la realización de la acción fiscalizadora del Estado.

- Las administraciones tributarias y aduaneras deben estar legalmente facultadas para acceder, de manera irrestricta y oportuna, a toda clase de información, incluyendo la de tipo bancario (nacional o internacional, incluso la de las entidades fuera de plaza) y la de tipo personal (como la propiedad de acciones y otros activos financieros). Además, es preciso promover la cooperación entre administraciones tributarias y aduaneras vía el intercambio automatizado de información, tanto en un marco intrarregional entre las países de Centroamérica y la República Dominicana, como extrarregional, con otras latitudes en el mundo.
- El estándar de transparencia tributaria y financiera del Foro Global de Transparencia

Fiscal e Intercambio de Información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) es un mínimo esperable que los países deben terminar de cumplir. Constituye un primer paso en un proceso o esfuerzo por la transparencia tributaria; eventualmente debe dar lugar a medidas más sólidas. Existen iniciativas, como la *Tax Justice Network* o *Christian Aid*, que plantean metas aún más avanzadas que las del Foro Global de la Ocde. Entre ellas, el intercambio automatizado de información (no solamente por demanda) y el acceso irrestricto a la información bancaria de los contribuyentes, bajo condiciones de confidencialidad y para fines de fiscalización y control tributario (irrestricto en contraste con el requerimiento de autorización judicial).


- La transparencia fiscal no puede ser efectiva sin una participación activa y democrática de la sociedad civil. De conformidad con los referentes e instrumentos internacionales disponibles, la ciudadanía en general, y su representación en las organizaciones de la sociedad civil, en particular, deben tener un rol activo en la elaboración, ejecución y evaluación de planes de transparencia fiscal y gobierno abierto.
- La fase de organización que presenta actualmente la Alianza para el Gobierno Abierto debería contar con la participación de la sociedad civil, especialmente en la etapa de diseño de los planes de trabajo que debe

presentar cada país. Esta Alianza constituye una oportunidad valiosa para diseñar hojas de ruta específicas, que definan de manera holística las acciones a realizar en cada país para coadyuvar a la consolidación de la transparencia fiscal.

- Para Centroamérica y la República Dominicana, la participación activa y efectiva de la sociedad civil en el esfuerzo por la transparencia fiscal y el combate a la corrupción continúa siendo uno de los grandes desafíos —sino el más grande—. Se requiere mayor compromiso por parte de los Gobiernos para lograr la apertura de espacios de participación realmente efectivos, que generen resultados asociados de manera directa con la intervención activa de la sociedad civil.
- El equilibrio deseado entre las responsabilidades y participación del Gobierno y de la sociedad civil en el esfuerzo por la transparencia fiscal es más un desafío de naturaleza política que técnica. La apertura de espacios requiere madurez y voluntad política por parte de los Gobiernos, así como una actitud de apertura activa que convoque efectivamente a todos los sectores sociales, sean afines u opositores a la administración pública de turno.
- Transparentar las compras y contrataciones estatales continúa siendo uno de los principales desafíos para los Gobiernos de los países de la región. El abuso de casos de excepción,

o modalidades simplificadas de compra, la manipulación de las instancias de decisión o adjudicación de concursos públicos con fines político electorales, o el simple interés de lucro de un sector de proveedores y contratistas del Estado, plantean serios desafíos políticos y técnicos. Superar estos desafíos requiere una dosis considerable de voluntad política y cooperación internacional (incluyendo la asistencia técnica de las entidades multilaterales), pero, sobre todo, demanda el interés y la vigilancia activa de la ciudadanía, como beneficiaria directa de lo que el Estado compra y contrata.

- En varios países de la región (como Honduras y Nicaragua, y en alguna medida, El Salvador) la existencia a todas luces injustificada de cuentas o partidas de gastos confidenciales continúa siendo un desafío. Cualquier agenda de transparencia fiscal en estos países requiere la eliminación total y permanente de los gastos confidenciales.
- Los esfuerzos para lograr reformas efectivas a favor de la transparencia y el combate a la corrupción constituyen un desafío político similar o mayor al que representa la defensa exitosa de una reforma tributaria (o al impulso de un sistema tributario acorde con una democracia funcional). La razón principal de ello se encuentra en los intereses (legítimos o no) de personas o grupos poderosos que se ven afectados ante la reducción de espacios



de discrecionalidad que permiten privilegios, la protección de intereses particulares y la manipulación política del gasto público.

VI. Recomendaciones

- Como punto de partida, es necesario tomar conciencia y divulgar que los desafíos para mejorar la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana son más de naturaleza política que técnica. Tanto el cumplimiento pleno de los estándares en transparencia tributaria, como la erradicación de la opacidad en las compras y contrataciones estatales, o la creciente «deuda» por compromisos de gasto ilegales o sin crédito presupuestario, implican un ejercicio del poder a favor de la transparencia y el desarrollo democrático de la región.
- La magnitud del desafío político por mejorar la transparencia fiscal en la región se hace evidente cuando se comprende que son sectores muy poderosos, económica y políticamente, los que se benefician de la corrupción y la opacidad fiscal. Se recomienda de manera enfática promover mayor debate y concienciación sobre este hecho, y sobre la necesidad de conformar o coaligar una fuerza (especialmente ciudadana y democrática) tanto más poderosa que los poderes fácticos detrás de la opacidad y la corrupción.

- La batalla por incrementar y mejorar la transparencia fiscal en la región necesita apoyo y coordinación internacional. En particular, se requiere del seguimiento y verificación del cumplimiento de los esfuerzos multilaterales, incluyendo los instrumentos y convenciones internacionales orientados a promover la transparencia y el combate a la corrupción que han sido adoptados a la fecha.
- Es necesario promover y fortalecer alianzas y vinculaciones estratégicas que viabilicen las reformas y acciones impulsoras de la transparencia fiscal y el combate a la corrupción. En particular, deben fortalecerse los vínculos de los planes de acción y las reformas por la transparencia fiscal con las estrategias y acciones internacionales de combate al narcotráfico y otras formas de criminalidad transnacional, incluyendo el lavado de dinero y el blanqueo de otro tipo de activos.
- Se recomienda que las estrategias y planes de acción a favor de la transparencia privilegien el rol de los organismos legislativos, ya que en Centroamérica y la República Dominicana persisten vacíos de legislación que, en algunos casos, resultan intencionales. Al respecto, los organismos legislativos de la región deben tomar muy en cuenta lo expresado por la Organización Mundial de los Parlamentarios en Contra de la Corrupción (Gopac) por conducto de su Capítulo Regional de América Latina. Este organismo indica que un desempeño

- adecuado de las funciones legislativas básicas —como producción de leyes con rigurosidad y transparencia, control político de los poderes del Estado y fiscalización de los actos de gobierno expresada en un tratamiento adecuado y abierto del presupuesto nacional, incluyendo seguimiento y evaluación de su ejecución— ciertamente contribuye a desarrollar un marco de seguridad legislativa o jurídica que redunde en una imagen de seriedad, responsabilidad, mayor credibilidad y legitimidad de la institución legislativa en particular y del sistema político democrático en general.
- Dado que el incremento de la participación ciudadana es quizá el principal desafío en materia de transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana, los Gobiernos deben asumir la responsabilidad de abrir espacios abiertos y democráticos de participación. El Gobierno está obligado a convocar a las organizaciones de la sociedad civil, lo cual requiere madurez y voluntad política, en cuanto a que esta convocatoria debe incluir tanto a expresiones sociales afines como opositoras al Gobierno.
 - Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a ejercer liderazgo en el aprovechamiento de los espacios abiertos por los Gobiernos. Y en los casos en que el Gobierno desatienda esta obligación, la sociedad civil debe actuar coordinadamente para reclamar los espacios de participación más apropiados.
 - Por las especificidades de su diseño, la Alianza para el Gobierno Abierto constituye una oportunidad para incrementar la participación de la sociedad civil. Sin embargo, es necesario que los Gobiernos aumenten el interés y la prioridad que otorgan a la Alianza, en particular en cuanto a lo que a participación de la sociedad civil se refiere. Se recomienda que el portal de Internet de la Alianza incluya más información sobre las organizaciones de sociedad civil que en cada país se encuentran monitoreando los planes de acción adoptados. Como se ha manifestado reiteradamente, la participación de la sociedad civil es, junto con el acceso a la información y la legislación específica, un pilar de la transparencia fiscal. Por esta razón la debilidad señalada en el portal de la OGP debería ser enmendada a corto plazo, con el mayor sentido de prioridad.
 - Los centros de investigación, organizaciones activistas, Gobiernos y entidades internacionales deben evaluar la situación de la transparencia fiscal tomando en consideración los siguientes cuatro aspectos: a) legislación; b) instituciones; c) acceso a la información; y d) participación ciudadana.
 - Debe divulgarse y enfatizarse que la transparencia es una responsabilidad de todos los sectores sociales, no solo del Gobierno. En particular, los estándares y desafíos en materia de transparencia tributaria se desconocen en Centroamérica y la República Dominicana.



Se requiere redoblar los esfuerzos por explicar y crear conciencia ciudadana en la necesidad de avanzar en el cumplimiento de estándares de transparencia tributaria y fiscal como el del Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información de la Ocede.

- Todos los países de la región deben buscar su adhesión a iniciativas especializadas como CoST o la Eiti. Ello, como parte del esfuerzo coordinado para lograr hacerlas efectivas y, ojalá, ampliar sus alcances y cobertura. Es imperativo que los países que ya se han adherido a estas iniciativas muestren resultados significativos.

- Todos los países, en particular Guatemala, deben ubicar como prioritario que la cobertura y el alcance de sus sistemas de administración financiera gubernamental permitan la consolidación contable del SPNF. Adicionalmente, todos los países, en particular El Salvador, deben asegurar el acceso público y fácil a los datos y registros de sus sistemas de administración financiera.

- Deben continuarse y fortalecerse los portales de transparencia fiscal en Internet, así como otras herramientas más específicas en áreas sensibles como módulos de transparencia en el caso de fideicomisos públicos, gasto público ejecutado paralelamente por organizaciones no gubernamentales, y cuentas o partidas presupuestarias de gastos confidenciales.

- Es necesario impulsar las reformas y readecuaciones administrativas que garanticen la independencia, estabilidad y sostenibilidad de la institucionalidad gubernamental dedicada a la transparencia.

- Todos los países deben evaluar sus sistemas de adquisiciones estatales y, a partir de ello, elaborar planes de acción concretos, con plazos y responsabilidades bien definidos. Para esta evaluación, los países pueden aplicar la metodología desarrollada por el Comité de la Ocede de Asistencia al Desarrollo (CAD/Ocede), garantizando la publicidad de todo el proceso mediante la publicación y difusión de los documentos que se aprueben.

- Los compromisos de gasto público que carecen del debido crédito presupuestario, así como la supuesta «deuda» que generan, deben erradicarse plenamente, en especial en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos actos deben ser sancionados como ilegales, razón por la cual se requieren esfuerzos para lograr su sanción administrativa y persecución penal, cuando corresponda. Adicionalmente, deben transparentarse las cifras oficiales para el déficit fiscal, incorporando este tipo de compromiso de gasto cuando haya resolución judicial y reportes de auditoría favorables a su pago.


- Los países de la región —pero en particular Honduras, Nicaragua y El Salvador— deben erradicar toda forma de gasto confidencial.
- Es necesario aprobar legislación específica para regular la creación y funcionamiento de los fideicomisos públicos. Esta legislación debe contener reglas estrictas de transparencia, así como normar los regímenes de adquisiciones de estas entidades y el nivel de responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de toda persona —sea o no funcionario público— que tome decisiones o participe en los órganos de gobierno de los fideicomisos públicos.



VII. Referencias bibliográficas

- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2011). *«Informe regional del estado de situación de acceso a la información pública»*. Washington, D.C.
- (2012). *«Saber más IV: informe regional sobre acceso a la información pública y la Alianza de Gobierno Abierto»*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *«Propuesta del plan de acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia»*. División de Capacidad del Estado, Washington, D.C.
- Calva, J. L. (comp.) (2007). *«Finanzas públicas para el desarrollo»*. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Carbajo Vasco, Domingo y Pablo Porporatto (2013). *Los últimos avances en materia de transparencia e intercambio de información tributaria*. Documentos de Trabajo, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2009). *«Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado»*. Segunda edición, Santiago de Chile.
- Cien (2012). *«Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria: resultados para Guatemala»*. Guatemala.
- Concha, G. y A. Naser (2012). *«El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad»*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Chile: Cepal.
- Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2011). *«La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades»*. Ginebra, Suiza.
- Consejo Nacional Anticorrupción (2012). *«Informe nacional de transparencia: hacia la recuperación de la confianza y del capital social 2011»*. Tegucigalpa, Honduras.
- Cunill Grau, N. (2006). *«La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?»*. en *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*. Santiago de Chile.

- Eiti (2011). «*Normas del Eiti*». Secretaría Internacional, Noruega.
- Gonzáles Llaca, E. (2005). «*Corrupción: patología colectiva*». Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Ibarra, A. (2009). «*Introducción a las finanzas públicas*». Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco, Colombia.
- IBP (2010). «*Encuesta de presupuesto abierto 2010: los presupuestos abiertos transforman vidas*». Washington, D.C.
- — (2011). «*Guía para la transparencia en las finanzas públicas: buscar más allá del presupuesto central*». Washington, D.C.
- Ilpes (2012). «*Panorama de la gestión pública en América Latina*». Santiago de Chile: Cepal.
- Kaul, I. y P. Conceicao (comp.) (2006). «*Sinopsis. Las nuevas finanzas públicas: respondiendo a los desafíos mundiales*». Oxford University Press, New York: PNUD.
- Kopits, G. y J. Craige (1998). «*Transparency in government operations*», *Occasional Paper*, No. 158. Washington, D.C.: FMI.
- Mendel, T. (2009). «*El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*». Quito, Ecuador: Unesco.
- Ocde (2001). «*Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*». S/l.
- — (2006). «*Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas*». S/l.
- — (2008). «*Compendio de ejemplos y lecciones aprendidas en las experiencias con el uso de la metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas*». Ocde Publishing, s/l.
- — (2012a). «*Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social*». Ocde Publishing, s/l.

- 
- — (2012b). «*Progress Report to the G20*». Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información, Los Cabos, México.
 - OEA (2008). «*Guía introductoria para los expertos del Mesisic*». Departamento de Cooperación Jurídica, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Washington, D.C.
 - OEA (2011). «*Informe hemisférico de la tercera ronda de análisis*». Comité de Expertos, Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, Washington, D.C.
 - Onudd (2007). «*Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*». Departamento para Asuntos de Tratados, Viena, Austria.
 - — (2010). «*Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*». Departamento para Asuntos de Tratados, Viena, Austria.
 - PNUD (2010). *Informe de desarrollo humano 2009-2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
 - PNUD y OEA (2009). «*La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*». Washington, D.C.
 - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2011). «*El derecho de acceso a la información en las Américas: documentos básicos*». Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C.
 - Silva Ruiz, J., P. Páez y P. Rodríguez (2008). «*Finanzas públicas territoriales*». Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia.
 - Solís Fallas, Alex (1995). «*El control parlamentario*». Asamblea Legislativa, Centro para la Democracia, San José, Costa Rica.
 - Soto Rangel, A. (2009). «*Finanzas públicas: la necesidad de medir su impacto social*», en *Revista Imaginales*, núm. 7, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.

- Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín, Alemania.
- USAID (2004). *La corrupción en América Latina: estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*. Oficina de América Latina y el Caribe, Estados Unidos.
- Wehner, J. y P. de Renzio (2011). «*Citizens, legislators, and executive disclosure: the political determinants of fiscal transparency*». Working Papers Number 3, Washington, D.C.: IBP.